



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사학위논문

국회 법률안 통과에 관한 영향요인 연구

- 법률안 통과소요시간을 중심으로 -

2014년 2월

서울대학교 행정대학원

정 책 학 과

김 민 경

국회 법률안 통과에 관한 영향요인 연구

- 법률안 통과소요시간을 중심으로 -

지도교수 엄 석 진

이 논문을 정책학 석사학위논문으로 제출함

2013년 10월

서울대학교 행정대학원


정 책 학 과

김 민 경

김민경의 석사학위논문을 인준함

2013년 12월

위 원 장	최 종 원	(인)
부 위 원 장	김 봉 환	(인)
위 원	엄 석 진	(인)



국 문 초 록

본 연구는 국회 법률안 통과에 있어서 영향요인을 법률안 통과에 소요되는 시간을 중심으로 살펴보고자 한다. 국회가 ‘정책결정의 장’으로서의 그 중요성을 더해가고 있는 이 시점에 18대 국회를 통과한 의원발의법안과 정부제출법안의 통과소요시간을 살펴봄으로서 각각의 입법에 담긴 정책들이 얼마나 적실성 있게 입안되었는지 알 수 있을 것이다. 본 연구의 내용은 의원발의법안과 정부제출법안을 각각 다른 모형하에서 분석한다. 각각의 모형에서는 법률안통과에 영향을 미치는 다양한 영향요인들을 범주화시켜 살펴보아 어느 요인들이 더 큰 영향을 미치고 있는가를 살펴본다.

분석결과에 따르면 의원발의법안과 정부제출법안 양자 모두 다양한 요인들이 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 법률안 통과에 있어서 다원적으로 영향을 받고 있다는 것은 과거 우리 국회가 특수한 입법환경에 크게 영향을 받던 것에서 벗어나, 다양한 사회의 이익들이 국회에서 반영되고 갈등을 조정하는 등 국회의 역량이 강화되어가고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

본 연구는 이러한 분석결과를 다음과 같이 해석하였다. 의원발의입법에 있어서 발의자 요인의 가장 중요한 특성으로 전문성이 제고되어 가고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 법안이 상정된 상임위원회와 발의자의 소속 상임위원회가 일치하는 변수를 통해서 재차 확인할 수 있었다. 의원의 전문성이 상임위원회라는 제도적 요인과 결합하여 의회라는 큰 틀 안에서 입법이 이루어지고 있는 것으로 해석할 수 있을 것이다. 국회도 외부 환경에 휘둘리기보다는 이제 어느 정도 국회 입법 시스템의 안정을 이뤄가고 있는 것으로 보인다. 이는 국회 내부 인적자원요소의 확충을 통해 입법지원기관이 그 역량이 강화되고 있음을 보아도 알 수 있다.

그러나 우리 국회법상의 특징적인 요인들로 인해 나타나는 환경적인 요인들을 아직까지는 무시할 수 없다. 국민의 대표자들로 구성된 국회는 선거나 여론으로 대변되는 대통령지지도와 같은 정치환경요인의 영향을 받을 수밖에 없는 것이다. 또한 우리나라만의 특수한 입법과정상 나타나는 날치기입법과 무더기입법의 문제

는 또 다른 과제를 남겨준다.

정부입법의 경우 발의자의 형태는 대통령과 정부 양자가 있지만, 그 핵심은 대통령이라 할 것이다. 이는 대통령의 국정수행은 정부제출법안의 형태로 실천되기 때문이다. 분석결과 정부입법의 경우도 구조나 제도적 요인에 더 큰 영향을 받는 것으로 보아 국회가 대통령이나 외부세력에 의한 영향에서는 일정부분 벗어나 있는 것으로 보인다. 또한 정부제출법안의 경우 대통령아젠다가 담긴 쟁점법안들이 많았다. 이러한 쟁점법안의 처리에 있어서 의장의 직권상정권한이라는 국회법상의 제도적 요인과 날치기라는 외부 환경적인 요인들이 결합했을 때 국정에 미치는 파급력이 매우 크다는 것을 보여주었다. 특히나 18대 국회에서 이러한 경우가 많았다는 것 또한 주목할 사실이다.

결과적으로 정부입법과 의원입법은 거시적으로는 동일한 입법과정을 거치게 되지만, 국회내부의 입법지원기구와의 관계 및 입법과정의 운용에 있어서는 다른 매커니즘이 작용하고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 양자 입법의 비교·분석은 입법부의 독자적인 입법생산능력이 향상되어가고 있으며, 입법부와 행정부가 새로운 견제와 균형의 관계를 형성해 가고 있음을 보여주었다.

국회 법률안통과의 영향요인들을 범주화시켜 분석한 결과 본 연구는 다음과 같이 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다. 의원발의법안의 경우 발의자의 법조경험 또는 의회경험과 같은 전문성이 중요한 역할을 하는 것으로 나타나 이러한 경험 없는 의원에 대해서도 정책과 입법 전반에 대한 이해를 도울 수 있는 프로그램이 활발히 진행될 필요가 있을 것으로 생각된다. 이는 의원입법의 양적증가와 함께 질적 향상을 가져올 것이다. 또한 법률안통과에 정치환경 요인 및 법안처리과정상의 요인들이 함께 영향을 미치고 있다는 점을 고려하면 원활한 소통과 합의를 이끌어낼 수 있는 국회운영상의 합리화 방안이 강구되어야 할 것이며, 정치적 갈등 관리와 협상을 위한 기제들이 도출되어 적실성 있는 입법이 이루어져야 할 것이다.

본 연구는 18대 국회를 통과한 법안에 대해 한정적으로 연구하였기 때문에 연구 결과의 외적타당성에 결함이 존재할 수 있어 일반화하기에는 무리가 있다. 그럼에도 불구하고 향후 입법과정에 있어서 영향요인들을 밝혀내는 연구의 길잡이가 될 수 있을 것으로 기대된다. 현재의 수준에서도 정부입법과 의원입법의 영향요인들을 국회 운용에 활용해 입법효율성과 민주성이 조화된 대의기관으로 거듭나길 바

라는 바이며, 앞으로 지속적인 연구를 통해 입법과정에 대한 공공한 이론이 제시
될 수 있도록 노력할 것이다.

주요어 : 의원발의법안, 정부제출법안, 법률안통과소요시간, 입법지원기관, 입법생산성
학 번 : 2008-22274

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 배경과 목적	1
제 2 절 연구의 대상과 방법	3
제 2 장 이론적 배경 및 선행연구의 검토	5
제 1 절 법률안 통과에 관한 이론적 논의	5
1. 법률안 통과에 있어서 발의자에 관한 이론적 논의	5
2. 법률안 통과에 있어서 입법지원기관에 관한 이론적 논의	10
3. 법률안 통과에 있어서 법안의 처리과정에 관한 이론적 논의	10
4. 법률안 통과에 있어서 정치환경에 관한 이론적 논의	13
5. 법률안 통과에 있어서 법안의 특성에 관한 이론적 논의	14
제 2 절 정책과 입법시간에 관한 이론적 논의	15
제 3 절 선행연구의 검토	16
제 3 장 연구설계	19
제 1 절 의원발의법안	19
1. 연구의 가설 및 분석틀	19
2. 변수의 측정	30
3. 모델의 설정 및 분석방법	33
제 2 절 정부제출법안	35
1. 연구의 가설 및 분석틀	35
2. 변수의 측정	40
3. 모델의 설정 및 분석방법	42
제 4 장 법률안 통과 결정요인에 관한 분석	44
제 1 절 의원발의법안	44

1. 기술통계분석	44
2. 상관분석	51
3. 회귀분석	51
제 2 절 정부제출법안	56
1. 기술통계분석	56
2. 상관분석	60
3. 회귀분석	60
제 3 절 의원발의법안과 정부제출법안의 비교	63
제 5 장 결론	67
제 1 절 연구결과의 요약	67
제 2 절 연구의 의의	68
제 3 절 연구의 한계	68
참 고 문 헌	69
<부록 1. 의원발의법안 상관계수표>	73
<부록 2. 정부제출법안 상관계수표>	74
Abstract	75

표 목 차

<표 1. 18대 국회의원선거에 관한 유권자의식조사>	20
<표 2. 18대 국회 날치기 주요안건 및 건수>	31
<표 3. 18대 국회 의원발의법안의 분기별 현황>	32
<표 4. 의원발의법안 변수 및 조작적 정의>	34
<표 5. 18대 국회 정부제출법안의 분기별 현황>	39
<표 6. 정부제출법안의 변수 및 조작적 정의>	43
<표 7. 의원발의법안 기술통계>	44
<표 8. 의원발의법안 처리결과>	46
<표 9. 의원발의법안 발의자요인>	46
<표 10. 의원발의법안 정치환경 요인>	47
<표 11. 의원발의법안 연도별 발의 빈도>	48
<표 12. 의원발의법안 법안의 특성 요인>	48
<표 13. 의원발의법안 소관상임위원회별 처리 현황>	49
<표 14. 의원발의법안 처리과정 요인>	50
<표 15. 의원발의법안 회귀분석 결과>	53
<표 16. 정부제출법안 기술통계>	56
<표 17. 정부제출법안 처리결과>	57
<표 18. 정부제출법안 처리과정 요인>	57
<표 19. 정부제출법안 정치환경 요인>	58
<표 20. 정부제출법안 법안의 특성 요인>	58
<표 21. 정부제출법안 소관상임위원회별 처리 현황>	59
<표 22. 정부제출법안 연차별 발의 빈도>	60
<표 23. 정부제출법안 회귀분석 결과>	62
<표 24. 의원발의법안과 정부제출법안의 회귀분석 비교>	64

그 림 목 차

<그림 1. 연구의 분석틀 : 의원발의법안>	29
<그림 2. 연구의 분석틀 : 정부제출법안>	39

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경과 목적

국민의 대표로 구성된 의회는 입법권이라는 강력한 권한을 가지고 정책결정 과정에 영향을 미침에도 불구하고 과거 권위주의 정부하에서 국회는 정책결정 과정에서 중심적인 역할을 하지 못했었다.

정정길(2010)은 법치행정이 확립된 현대 대의민주주의 국가에서 각종 주요정책은 의회에서 제정하는 법률이라는 형식으로 표현되며, 일반적으로 법률은 정책의 의도와 목표, 대상집단, 정책집행에 필요한 정책수단과 공공서비스 전달체계, 정책분석과 정책평가의 지표와 방법에 관한 내용을 내포하고 있으며, 이러한 정책의 기본골격은 최종적으로 의회를 통해 만들어진다고 밝히고 있다. 의회라는 정책결정의 장은 입법부의 고유한 권한이 배타적으로 행사되는 기능적 영역이 아니라, 국정운영의 궁극적 책임을 공유한 입법부와 행정부의 영향력이 교차하는 지점이라 할 수 있을 것이다(Bond&Fleisher, 1990). 국회에서의 입법은 국민의 의사를 정확하게 반영해야하고 절차적으로도 입법과정이 신중하고 합리적으로 이루어져야한다. 의회는 민주적이고 합법적인 절차를 거쳐 입법권을 행사함에 있어 국민들의 의견을 수렴하고 다양한 이해집단들의 갈등을 조절한다. 또한 의회를 구성하고 있는 각 정당과 정책행위자들의 이해를 반영하려는 노력으로 인해 갈등이 표출되기도 하는 등 정책결정이 행정부보다 지연되기도 하며, 심각한 충돌이 발생하기도 하여 행정부의 의사결정보다 비효율적인 측면도 있다. 하지만 이러한 측면에 대해 정정길(2010)은 사회가 다원화될수록 정책의 절차적 정당성을 담보하는 수단으로써 의회입법이 의의가 크며, 비록 정책과 법률이 동일하지는 않지만 중요한 정책일수록 그 기본은 법률의 형태를 취하는 경우가 많아 입법권을 통하여 의회는 강력한 정책결정권을 행사한다고 밝히고 있다.

우리나라는 국가주도의 신속한 근대화과정을 겪으면서 정책의제의 설정과 정책결정의 주도권이 행정부에게 있었다. 정보와 전문성의 측면에서 우월한 입장에 있는 행정부와 함께 막강한 권한을 가진 대통령은 공공정책의 의제를 제기하고 정책결정을 내리는데 있어서 주도적인 역할을 하였다. 반면 국회의 정책심의 및 정책결정 기능은 매우 취약하다는 평가를 받아왔다. 이는 국회에 제출되는 정부안이

의원발의안보다 많고, 또한 정부안이 거의 수정됨이 없이 원안대로 국회를 통과하는 입법통계를 통해서 입증되었다(전진영,2009). 그러나 민주화 이후로 분류되는 13대 국회 이후로 국회는 다양한 집단의 이익이 경쟁하는 장으로서 역할이 중요시됨과 동시에 정책의제의 설정과 정책대안의 결정과정에서 국회의 기능과 강화되어가고 있다. 민주주의의 진전과 의회의 자율성과 기능 회복으로 말미암아 점차 국회는 입법과정의 주요한 행위자로 등장하고 있는 것이다. 이러한 현상의 일면을 보여주는 것이 의원발의 입법의 꾸준한 증가와 정부발의법률안의 국회 가결률 감소 추세이다(임동욱·함성득, 2000; 김정신·정용덕, 2006). 특히 18대 국회는 그 어느 국회보다도 입법외제의 제안 활동에 활발했다. 18대 국회에 제출된 의안은 총 14,762건이었고, 이 중에서 법안은 13,914건으로 17대 국회에서 제출된 7,489건의 법안보다도 6,424건, 거의 두 배 가까이 늘었다고 볼 수 있다. 13대 국회 이후 의원발의안의 제출이 점점 늘어나는 추세라고는 하지만, 18대 국회에서는 그 증가율이 폭발적이라고 할 것이다.

국회는 이처럼 정책결정의 과정에 있어서 중심이 되어가고 있으며, 이러한 정책결정과정에서 국회의 역할 강화는 국회 입법과정을 중심으로 정책과정을 분석할 필요성을 제기한다. 헌법상 정책결정기관은 국회이며, 정책결정은 입법의 형태로 나타난다. 즉 구체적인 정책내용은 법안에 담겨 입법과정을 통해서 결정되는 것이기 때문이다(전진영,2009).

정부와 국회의원은 헌법에 의해 부여된 법률안 제출권에 근거해 법안을 국회에 제출하고 입법과정을 거쳐 법제화시킨다. 여기서 중요한 것이 법안의 통과뿐만 아니라 법안 통과에 소요되는 시간이다. 우리나라처럼 초선의 비율이 높은 상황에서는 선거가 한번 치러질 때마다 정책의 연속성을 상실하기가 쉽고, 정책의 특성상 법제화하기까지 많은 시간이 소요되고, 또한 법률에 의거해 예산과 인력의 뒷받침을 받으면서 정책이 집행되는 과정에서도 많은 시간이 걸리게 되는데 이는 4년이라는 주어진 시간의 제약이 항상 존재할 수밖에 없는 것이다. 정책이 실효성 측면에서도 문제가 되기도 한다. 법안이 국회를 통과하는데 너무 많이 시간이 지체가 되면 애초에 이슈가 되었던 문제들이 너무 악화되어 처음의 상태를 전제로 한 정책결정이 아무런 효과를 내지 못하게 된다(정정길,2002a;2002b). 이와 반대의 상황이 생기기도 하는데 처음에 문제를 인식하고 정책을 입안했으나 시간이 지체되는 과정에서 문제가 변형되거나 자연스레 해결이 되어 그동안 들인 시간과 자원의 낭비만을 초래하기도 한다. 더불어 법안이 통과가 지연되는 과정에서 각종의 이익집단들이 결집하거나 반대세력들이 대두함으로 인해 국회의 통과를 더욱 어렵게 만

들기도 한다. 이처럼 하나의 정책이 법제화되어 정책으로 집행되기까지는 적시성(timely)이 관건이다. 국민들에게 적재적소에 필요한 법률을 제정함으로써 정책의 실효성을 향상시키는 것은 국회와 정부에 대한 국민의 신뢰로 이어질 것이다. 정책과정이라는 큰 틀에서 정책의제설정과 정책대안을 결정하는 입법과정에서 이러한 적실성의 측면은 보다 중요하다. 행정부와 달리 정치적인 맥락 속에서 다양한 이해관계자들의 이해를 대변하는 의회는 행정부보다 비효율적으로 입법과정이 진행될 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 국회입법과정에서의 여러 영향 요인들을 살펴보고 법률안 통과소요시간을 통해 실증적으로 분석해보고자 한다.

제 2 절 연구의 대상과 방법

행정부와 관료 중심의 입법에서 탈피하여 의원발의입법이 증가하기는 하였으나, 기존의 연구들은 의원발의법안이 이익집단과 지역구의 입법청탁, 정당의 정책기능의 미비로 법안의 내용이 상대적으로 부실하다고 보아, 민주화 이후의 다양한 국민들의 정책수요를 반영하기 위해 국민의 대표로 선출된 국회의원들의 정책참여가 활발해졌음에도 불구하고 의원입법에 관한 연구가 많지 않았다.

본 연구는 18대 국회(2008.5.30. ~ 2012.5.29.)에 제출되어 본회의에서 가결된 ‘의원발의법안’과 ‘정부제출법안’을 대상으로 한다. 이는 의원발의법안 중에는 시급한 필요성들을 이유로 정부입법이 우회적으로 발의된 것도 있지만, 이는 거의 외부에 공개되지 않아 확인할 방법이 없기 때문에 일단 의안정보시스템에 등재된 법률안을 기준으로 하였다. 또한 정부와 국회의원 외의 발의 주체인 위원장이 제출한 위원회안과 대안에 대해서는 정부안과 의원안의 혼재로 인하여 그 성격 분류의 모호함을 이유로 연구대상에서 제외하였다. 또한 본회의가 법적으로는 가장 중요한 단계이지만 실제로 법안 및 예산 심의는 상임위원회를 중심으로 이루어지고 있고, 상임위원회를 통과한 법률안에 대해 본회의에서 부결되는 경우의 수는 많지 않아 연구의 범위도 본회의를 통과한 법안만으로 한정하였다. 각각의 독립변수를 설정함에 있어 발의자 요인, 지원기관 요인, 법안처리과정 요인, 정치환경 요인, 법안의 특성 요인들로 범주화시켰다. 상관분석을 통하여 각 변수들간의 상관관계를 확인하고 변수들을 조정해 회귀분석을 실시하였다. 법률안의 통과소요시간을 종속변수로 놓고, 여기에 영향을 미치는 요인들을 독립변수로 설정해 회귀분석모형을 설정

하였다. 모든 관측치에서 법안 통과라는 사건이 발생하였고 중도절단된 자료는 존재하지 않으므로 OLS 다중회귀분석방법을 사용하였다.

제 2 장 이론적 배경 및 선행연구의 검토

제 1 절 법률안 통과에 관한 이론적 논의

입법과정(입법절차, legislative process)은 입법에 관한 인식의 변화에 따라 다양한 의미로 사용되어 왔다. 협의로는 법률이 어떻게 생겨나고 성립되어 가는가에 관한 입법의 절차적 과정을 의미하는 것으로 사용된다. 반면, 광의로는 국민을 대표하여 법률을 제정하는 입법부의 모든 활동뿐 아니라 입법에 참여하는 정부·정당·이익단체 등 모든 기관이나 세력이 입법을 둘러싸고 전개하는 모든 일련의 과정을 가리킨다. 오늘날 정당정치의 발전, 경제적 불평등에 따른 국민 간 이익대립의 심화, 행정부 중심의 적극국가화 경향에 따라 입법과정을 광의로 이해하는 것이 바람직하다고 본다(음선평, 2012). 통상의 입법과정에 대한 접근방법으로는 두 가지가 있다고 설명된다. 하나는 법학적·제도적·정태적 관점이며 다른 하나는 정치학적·정책학적·동태적 접근방법이다. 전자는 헌법·국회법 등에 규정된 입법과정에 관한 해석론에 근거하여 입법과정을 구성하는 일련의 제도의 정당성, 체계적합성 등을 정태적으로 분석하는 입장이다. 반면에 후자는 입법과정에 참여하는 의원·시민단체·이익단체간의 상호관계, 국회와 행정부의 관계 등 여러 세력관계 및 이들이 행사하는 영향력의 강도와 방향등을 동태적으로 파악하는 입장이다(임종훈, 2012).

입법과정을 정책학적 접근방법에서 보면 Kingdon(1995)이 제시한 정책의제의 설정(agenda setting), 정책대안의 선택(specification of alternatives), 정책수립(policy enactment), 정책수행(policy implementation) 정책과정 네 단계 중 정책의제설정은 의원의 법안발의나 정부의 법안제출에 해당되며, 정책대안의 채택이란 경쟁적 대안들 중에서 특정 법안이 채택되는 것을 의미한다. 따라서 국회의 입법과정에서 정책의제의 설정과 정책대안의 채택과정은 가장 중요한 정책과정이라 할 수 있다(전진영, 2009).

1. 법률안 통과에 있어서 발의자에 관한 이론적 논의

입법과정에는 다양한 정치행위자가 참여한다. Oleszek(1996)은 입법과정에서의 참여자로 의회, 행정부, 및 대통령 언론, 로비스트가 있다고 보았으며,

Anderson(1984)은 의회, 행정부, 행정기구, 사법부를 포함하는 공식적 정책참여자 와 이익집단, 정당, 개인을 포함하는 비공식적 정책참여자로 구분하여 입법과정에서 영향력을 탐색하기도 하였다. 전진영(2009)은 정책결정의 행위자 중 특히 중요한 행위자로 대통령(정책과 관련된 정부 관료나 기구), 의회(소관위원회나 소위원회), 이익집단을 포함하는 사적부분이라고 하며, 정책유형에 따라서 세 행위자의 상대적 영향력은 상이하게 나타나며, 정치과정의 갈등양상과 정책결정의 가시성의 정도 역시 다르다고 한다.

대의민주주의하의 입법과정에서 참여자 중 가장 핵심적인 위치를 차지하는 것이 국민의 대표자인 국회의원이다. 선거이론에 따르면 이들 국회의원을 선출할 때 유권자의 효용에 영향을 미치는 요소는 유권자 자신이 지지하는 정치인의 이념적 정책으로부터 효용을 느끼는 경우와 정치인의 능력이나 개인배경으로부터 효용을 느낀다고 한다(Stokes, 1963). 스톡스가 위치쟁점(position issue)이라고 부르는 전자는 조세정책이나 재정정책 영역에서 나타나며 유권자의 입장과 정치인의 입장과의 괴리가 생길수록 그 효용이 떨어진다고 한다. 후자는 가치쟁점(valence issue)이라 부르는 요소로 유권자들은 후보자들의 경제를 발전시킬 수 있는 능력, 지역구 사업능력, 도덕성과 학력과 같은 개인배경을 보고 투표에 이른다고 한다(문우진, 2011). 미국의 경우 의회의 선거에 대한 경험연구들은 후보의 가치쟁점과 유권자들의 투표결정은 밀접한 관계가 있다는 것을 보여주었다(Stone and Simas, 2007). 한국의 경우는 유승익·문우진(2007)이 유권자들은 후보의 중앙관료 경력과 지방관료 경력, 법조경력, 학력과 같은 개인배경을 중요시한다는 점을 보여주었다.

국회의원들이 입법을 결정하는 투표행위는 대략 세 가지 요인에 의해서 결정된다고 알려져 있다. 첫 번째로는 정당요인으로 특정 정당에 속한 사람들은 정권을 쟁취하기 위하여 공동의 노력을 기울이며, 중요한 사안에 관한 투표행위에서 같은 정당에 속한 국회의원들은 다른 정당에 속한 국회의원들과의 경쟁 속에서 협력할 가능성이 큰 것이다. 다시 말해, 특정 정당에 속한 국회의원들의 투표행위가 비슷하다. 즉 진보성향 혹은 보수 성향에 속한 국회의원들은 자신의 이미지에 걸맞는 투표행위를 하게 된다. 따라서 국회의원들의 정책을 결정하는 과정에서 소속정당은 매우 중요한 변수이다. 두 번째는 국회의원들의 최대 목표는 계속해서 국회의원직을 유지하는 것이다. 따라서 국회의원들은 자신들의 국회의원직에 계속 있게 할 수 있는 지역유권자들의 이해와 요구를 반영하는 형태의 의원활동을 할 수밖에 없다. 국회의원들의 투표행위도 자신들이 속한 지역구 이익이 관련되어 있는 사안

에서는 지역구 이익을 반영하는 형태의 투표행위를 할 수밖에 없다. 아니면 다음 선거에서 국회의원직을 상실할 위험을 감수해야만 하는 것이다. 예를 농어촌 지역 출신 국회의원들이 자유무역협정협상 혹은 기타 농산물 시장 개방협상 등에서 개방을 반대하고 개방 협정에 반대표를 던지는 것은 당연한 일이다.

나머지는 국회의원들이 가지고 있는 이념이다. 국회의원 각자가 가지고 있는 이념적 성향이 투표행태에 영향을 끼친다. 국회의원들이 가지고 있는 이념성향은 한국 사회와 경제, 그리고 정치가 어떠한 모습을 가져야 하는가에 관한 개인적 판단에 영향을 끼친다. 그리고 이념 성향은 무엇이 옳고 그른가, 정부와 사회가 어떤 가치를 우선순위를 두어야 하는가에 관한 판단에도 영향을 끼친다. 따라서 국회의원들 각자가 가지고 있는 이념 성향은 이들의 투표에 큰 영향을 끼치는 중요한 변수인 것이다(강원택, 2012).

또한 교육 학력 수준은 사회가 문화하고 발전하면서 경제적 쟁점보다는 문화적 사회적 쟁점이 부각되고 이를 둘러싼 이념적 양극화 현상이 심화되면서 한 개인의 교육 수준이 정치적 태도를 결정하는 중요한 지표라는 주장이 설득력을 얻고 있다(유승익·문우진, 2007). 예를 들어 교육 수준에 따라 사회적 정치적 쟁점에 대한 자유주의적 혹은 보수주의적 관점을 갖게 된다는 경험적 연구도 있다(Getman, 2008). 또한 교육수준이 높을수록 결사의 자유와 표현의 자유와 같은 기본권을 중시하며 정치적 관용 수준 또한 높다는 주장도 있다(Lipset, 1960).

정책행위자 중 큰 영향력을 미치는 다른 한 축은 대통령이다. Bond & Fleisher(1990)의 연구에서 지적하는 바와 같이 정책 입안과정에서 대통령의 영향력은 대통령이 추구하는 정책 아젠다가 무엇이며, 이를 의회의 입법과정 속에 어떠한 방식으로 형성시키는지에 달려있다. 대통령은 정부제출안의 형태로 자신의 공약과 정치이념을 법안에 반영하여 이를 관철시키고자 하며, 여기에는 대통령의 입법리더십을 강조하는 입장과 대통령의 자원을 강조하는 입장(Light, 1999)가 있다(신현기, 2013). 대통령의 권한을 다양한 측면에서 측정한 슈거트와 캐리(Shugart and Carey, 1992)는 특정한 입법영역에서의 정부의 독점적인 입법권한이 대통령의 권한을 증대시킬 수 있다는 점을 지적하였다. 예컨대, 대통령제에서는 예산편성권이 의회의 고유한 권한이나, 한국에서는 정부가 예산편성권을 가지고 있다. 이와 동시에 한국의 국회는 예산편성 항목에 대해 감액만 할 수 있어 국회의 예산편성권한은 매우 제한적이다. 정부가 주도하는 예산편성권은 정부의 권한을

결정적으로 증가시키고 의회에서의 입법결과에 중요한 영향을 미친다(문우진, 2010).

국회가 정책결정의 무대로서 그 기능이 확대되면서 새로운 주요 정치행위자로 이익집단이 등장했다. 이익집단의 경우 과거에는 행정부를 대상으로 ‘보이지 않는’ 이익대표활동을 벌였다면 민주화 이후로는 국회를 대상으로 ‘보이는’ 이익대표활동을 적극적으로 수행하고 있다. 정책사안의 성격에 따라 특수하고 사적인 이익집단 뿐만이 아니라 환경운동단체와 같은 공익단체 역시 국회입법과정에 적극적으로 영향력을 행사하고 있다(전진영, 2009). 이러한 변화의 원인은 권위주의 시대에서 민주주의 시대로 시민의 참여가 확대되고 정보의 수용력이 보편화 되면서 정책과정에 있어서 초기의 의제설정의 단계가 시민참여의 증가와 함께 중요성이 높아졌기 때문이다(김강민, 2008). 시민운동이 입법과정에 관여하는 방식들은 다양하다. 청원안을 제출하거나 의원발의를 요청하기도 하며, 개별의원 또는 정당 관계자를 상대로 한 설득(로비)방식을 취하는 등의 적극적 입법운동을 벌인다. 반면에 정부에 의견서를 제출하거나 국회와 정부부처가 주최하는 공청회 등에서 진술하는 방식과 같은 수동적 입법운동을 펼치기도 한다. 위원회나 정부가 개최하는 공청회는 이익집단의 공식입장을 확인할 수 있는 대표적인 채널이다(전진영, 2009). 공청회 참여는 이익집단이 가장 적극적으로 활용하는 이익표출방식이다(Schlozman and Tierney, 1986). 이들은 각각의 어느 한 방식만을 선택하는 것이 아니라 입법의 전 과정에서 동시 또는 단계적으로 이용된다. 따라서 입법청원안을 내는 것과 의원발의안이 제출되게끔 의원들을 설득하는 것은 병행되기도 하는데, 과거에는 입법청원안을 제출하는 것이 다수였다가, 최근에는 독자적인 청원안 제출없이 의원에게 의원발의안 제출을 설득하는 것이 주된 방식으로 변화하고 있다는 분석도 있다(홍일표, 2007). 청원의 경우 국회가 진지하게 검토할 대상으로 보지 않는 것이 엄연한 관행이고, 또 청원안을 소개해 준 의원들도 청원을 소개할 당시의 열의를 지속적으로 유지하기 어렵다는 현실적 요인이 있는 반면 의원발의안의 경우에는 발의자가 자신의 책임으로 느끼고 열의를 다할 가능성이 높고 상임위에서 다루어지는 비중도 높기 때문이다(박근용, 2007).

법안의 통과에 중대한 영향력을 미치는 참여자 중 하나는 정당이다. 국민들은 선거를 통하여 입법권과 행정권을 담당할 정당을 선택하게 된다. 유권자가 동일정당에 입법권과 행정권을 모두 위임했을 때 단점정부가 출현한다. 정당본위투표결과 여대야소의 정국이 형성되는 것이다. 유권자들은 18대 대통령 선거에서 한나라당

에게 행정권을 위임했고, 18대 총선에서도 역시 동일 정치세력인 한나라당에게 국회 다수당의 지위를 부여하였다. 이와는 달리 입법권과 행정권을 각각 다른 정치세력에게 위임했을 때 여소야대인 분점정부 현상이 나타난다(이한수, 2012).

분점정부와 단점정부에 대한 평가는 크게 두 가지 상반된 시각으로 나뉜다. 메이휴는 의회와 행정부의 관계에 있어서 단점정부나 분점정부나 별 차이가 없다고 한다(Mayhew, 1991). 분점정부라고 항상 갈등과 교착 상태를 유발하지는 않는다는 주장도 있다(Cox and Kernell, 1991). 한국에서의 경험적 연구에서도 단점정부나 분점정부 모두 커다란 차이가 없음을 보여주고 있음을 물론, 더 나아가 오히려 분점정부가 단점정부보다 중요한 법안의 가결률이나 대통령이 찬성하는 법안의 통과가능성이 높아 입법에 부정적인 영향을 미친다는 통념이 입증되지 않는다는 주장이 제기되기도 하였다(오승용, 2008). 이와 상반된 입장에서 단점정부에 비하여 분점정부는 의회와 행정부의 갈등, 입법교착(legislative deadlock), 국정마비(gridlock)등 역기능이 있다고 보는 견해도 있다. 단점정부는 분점정부에 비하여 보다 생산적이고 정당의 대응성이 높다고 주장한다. 단점정부가 분점정부에 비하여 중요한 입법의 질적 수준 향상과 국민의 요구에 보다 효율적으로 반응하며 여야간 입법과정의 정책결정 격차를 극복하여 협력적인 동기를 부여한다고 보고 있다(Coleman, 1999). 단점정부는 입법권과 행정권을 동일 정치세력이 장악하고 있어 안정적으로 국정을 안정적으로 이끌 수 있으며, 국정 운영에 대하여 전적으로 국민 책임감을 갖고 국민의 요구에 효율적으로 대응할 수 있기 때문에 분점정부보다 생산적이고 대응성이 높다는 것이다. 분점정부의 역기능으로는 의회와 행정부간 제도적 갈등을 유발시키며, 의회와 행정부간 갈등관계 속에서 형성된 주요한 정책은 제도적으로 구조화된 협상과정의 산물인 것이다. 또한 정부의 효율성과 효과성을 감소시키고, 유권자의 책임을 약화시킨다는 것이다(Fiorina, 1996). 분점정부는 권력을 공유하고 제도적인 경쟁관계를 형성하기 때문에 입법부와 행정부는 더 많은 갈등상황에 직면하게 되고, 정책의 일관성의 결여로 정책의 질에 문제가 생기기도 한다. 단점정부하에서는 국정운영에 대해 전적인 책임을 지지만, 분점정부는 책임을 분할하기 때문에 국민에 대한 책임소재가 불분명해질 수밖에 없다(홍득균, 2010).

2. 법률안 통과에 있어서 입법지원기관에 관한 이론적 논의

입법지원조직에 관한 기존연구들로는 의회기능의 활성화를 위하여 국회상임위원회의 안전심사 활동을 직접적으로 지원하는 입법보좌직원 즉 위원회 전문위원실 직원들의 전문성 향상이 필요하다는 연구(김병선,1992), 한국의 의회지원조직을 미국의 의회보좌제도와 비교하여 양적·질적 강화에 대한 필요성을 제기한 연구(함성득 외,2004)등이 있었고, 국회예산정책처와 국회입법조사처 등의 조직 신설 전후에 관련 조직의 설립 필요성과 역할 정립에 관한 연구들이 있었다(박찬욱·박찬표, 2005). 이와 같은 연구는 주로 개별 국회의원의 전문성에 한계가 있으므로 국회 전체 차원에서 전문성을 보완하고 강화하기 위해서는 입법지원인력의 전문성을 강화하고 미국 등 외국 사례에 비추려 예·결산 심사 또는 정책조사 기능을 수행하기 위한 입법지원조직을 신설·확충해 나가야함을 강조하고 있다. 박천오·윤진훈(2000)은 입법관료제의 입법활동지원 실태에 관한 연구에서 위원회 공무원들을 면담조사한 결과 나름의 업무전문성을 갖추고 정책과정에서 상당한 영향력을 행사하며, 업무수행에 있어서 중립성을 유지한다고 보았다. 한정택(2009)의 연구에서는 국회의원보좌진을 대상의 설문조사를 토대로 입법지원기구 간 상호교류 및 업무협조가 어느 정도 이루어지고 있는지를 살펴보고 상호 업무협조와 교류를 증대하기 위한 방안 모색이 필요하다는 점을 대략적으로 제시하고 있다.

3. 법률안 통과에 있어서 법안의 처리과정에 관한 이론적 논의

입법과정에는 그 주체인 다양한 행위자들이 있지만, 실제 법률이 만들어지기까지에는 입법결과와의 사이에 정치적 역학관계와 다양한 제도적 요인들이 존재한다. 특히 상임위원장 배분규칙은 원내 입법적 역학관계에 주요한 영향을 미친다. 파웰(Powell, 2000)은 정치제도를 다수(majoritarian)체제와 비례대표(proportionate)체제로 나누었다. 다수체제는 과반수 유권자가 지지하는 정당이 의회를 장악하게 되어 과반수의 선호를 정책에 직접적으로 반영하는 체제이다. 반면 어느 정당도 과반수를 확보하지 못하는 비례대표체제에서는 여야간의 역학관계에 따라 입법결과가 산출된다(문우진, 2010). 또한 한 국가를 다수체제와 비례대표체제로 구분 짓는 하나의 변수로 상임위원장직 배분규칙을 포함시켰다. 미국, 영국, 호주, 프랑스 등에서는 다수정당이 상임위원장을 직을 모두 배정받는다. 반면, 네덜란드, 노르웨이, 독일, 스위스, 스웨덴에서는 상임위원장직을 일정수준의 의석을 차지한 정당들에게 비례적으로 배분한다. 한국에서는 12대 국회까지 여당이 모든 상임위원장직을 독

차지했다가, 13대 국회부터 교섭단체의 의석비율을 고려하여 배정한다. 또한, 영향력 있는 상임위원장직들의 배분문제도 입법결과에 영향을 미친다(박경미, 2009). 원내 역학관계 외에 입법결과에 중요한 영향을 미치는 정치체도로 앞서 언급한 정부형태가 있다. 체벨리스(Tsebelis, 2002)에 의하면 정부형태가 입법결과에 중요한 영향을 미치는 이유는 입법적 의제설정권(*agenda setting power*)때문이라고 한다. 미국과 같은 순수한 대통령제 국가에서는 의회가 의제설정권을 독점적으로 가지고 있고, 영국과 같은 의회제 국가에서는 정부가 가지고 있다. 의회제 요소를 가미한 한국의 대통령제에서는 국회가 입법적 의제설정권을 가지나, 대통령이 과반수 정당을 장악하면 행정부도 실질적인 의제설정권을 가질 수 있다. 체벨리스는 의제설정권을 확보한 거부권 행사자는 자신에게 유리한 법안을 만들 수 있는 제도적 이점이 있다는 사실을 보여주었다. 이는 대통령제에서는 의회가 의회제에서는 정부가 유리한 입법적 환경에 놓여 있다는 것을 의미한다(문우진, 2013).

흔히 ‘날치기’라고 불리는 우리나라 특유의 입법현상은 국회법상 명문의 규정이 없다. 쟁점법안을 둘러싸고 의장의 직권상정이 가져오게 되는 국회에서 벌어지는 일련의 현상들을 칭하는 것이다. 쟁점법안에 대한 원내 정당간의 입장의 차이는 국회의 입법교착을 가져온다. 쟁점법안이 상임위원회 심사단계부터 입법교착에 빠지게 되는 배경에는 13대 국회부터 제도화된 ‘원내교섭단체대표가 협의를 통한 국회운영’의 원리가 자리잡고 있다. 본회의뿐만 아니라, 상임위원회의 심사단계에서도 회의일정에서부터 상정될 법안에 이르기까지 모든 사항은 원내정당간 협의를 통해서 결정하도록 되어 있다. 국회의장은 국회법에 따라서 상임위원회 단계에서 입법교착에 빠져 있는 쟁점법안을 본회의에 직권상정할 수 있는 권한을 갖고 있다. 국회의장의 직권상정권한은 입법과정의 교착상태를 타계할 수 있는 수단인 동시에, 소관 상임위원회의 법안심사권을 박탈해버리고 가장 중요한 입법과정인 상임위원회 심사과정을 생략하는 양면을 모두 가지고 있다(전진영, 2011a). 이러한 원내정당간의 협의에 대해서 다수당은 원내정당간의 협의를 ‘합의’라는 것을 의미하는 것이 아니라고 하면서 선거를 통해 위임받은 다수권력의 행사를 강행하고, 소수당을 쟁점법안이 다수당의 선호대로 통과되는 것을 막기 위해 회의소집이나 안건상정을 위한 협의자체를 ‘거부’하는 것이다. 결국 다수당과 소수당의 대립은 의회를 상임위원회 심사단계부터 교착상태에 빠뜨린다(정연경, 2010).

국회의장의 직권상정권한이란 용어는 국회법 어디에도 없다. 국회의장의 직권상정 권한의 근거규정은 국회법 제85조 ‘심사시간 지정’에 관한 조문이 있다. 이에 따

르면 국회의장은 법안의 소관위원회에 대해 법안 심사기간을 지정할 수 있고, 위원회가 이유없이 이 심사기한을 준수하지 않을 경우 이를 바로 본회의에 부의할 수 있다. 위원회가 법안심사를 마치지 않은 경우에도 국회의장이 직권으로 이를 바로 본회의에 부의할 수 있다는 점에서 이를 직권상정권한이라고 부르는 것이다. 상임위원회의 심사단계를 우회하여 의장이 법안을 바로 본회의에 부의할 수 있는 직권상정제도는 위원회의 법안심사권을 침해함으로써 위원회 중심주의와 긴장관계에 놓일수밖에 없다. 다른 한편으로는 직권상정제도는 교착상태에 빠져 있는 입법과정을 타개하여 신속한 입법을 도모 할 수 있는 사실상 유일한 수단이다(전진영, 2011b).

국회의장의 입법과정에서 법안을 본회의로 직권상정할 수 있는 지점은 두 곳이다. 입법절차에서 상임위원회 심사를 마친 모든 법안은 체계자구심사를 위해서 법제사법위원회로 회부된다. 따라서 국회의장은 ‘소관상임위원회에 계류되어 있는 법안’이나 ‘법사위에 체계자구심사를 위해 계류되어 있는 법안’을 본회의에 직권상정할 수 있다. 우리나라의 민주화 이후 ‘국회의장의 직권상정을 통한 법안처리’라는 입법현상이 단점정부시기에 집중되었다는 점은 주목할 사실이다. 직권상정을 통한 법안처리는 통상적인 입법절차가 아니라 예외적인 입법절차를 통해서 법안을 변칙적으로 신속하게 처리하는 것이며, 여야 원내정단간의 극단적인 대립의 상황에서 입법수단으로 활용되었다는 점을 고려할 때 단점정부 상황에서 정치적 안정과 입법효율성이 증가한다는 일반적인 통념이 한국의 입법현실에는 적용되지 않음을 알 수 있다. 오히려 국회의 경우 단점정부 상황에서 극단적인 대립상황이 더 발생하여, 단점정부와 분점정부의 입법산출에는 차이가 없다는 기존의 연구가 보다 설득력이 있다(오승용, 2008). 여야정당의 정책입장이 첨예하게 대립되는 법안들이 직권상정이라는 절차를 통해서 처리되고 있다는 사실은 문제가 있다. 법안을 둘러싸고 원내갈등이 첨예하다는 것은 그만큼 사회적 갈등도 심각하다는 것을 반영하는데 그런 법안일수록 국회에서 토론과 숙의의 입법과정을 통해서 갈등해소를 위한 노력을 경주할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 쟁점법안들은 아예 위원회 심사조차 제대로 받지 못하고 국회의장 1인의 권위에 의존해서 처리되고 있다는 점은 대의정치의 발전이라는 관점에서 볼 때 문제라고 할 수 있다.

법사위에 대한 심사기간의 지정은 소관위에 대한 심사기한의 지정과는 상반된 정치적 의미를 갖는다. 소관위원회에서는 법안을 직권상정하는 경우 ‘상임위원회의 입법권 침해’라는 측면이 분명히 존재 하는 반면, 법사위에서 법안을 직권상정하는 경우 ‘소관 상임위원회의 입법권을 오히려 보호’하는 측면이 있다(전진영, 2011b).

4. 법률안 통과에 있어서 정치환경에 관한 이론적 논의

선거는 그 유형과 무관하게 정책결정의 과정에서 중대한 영향을 끼친다. 선거가 인접하게 되면 국회의원들은 자신이 선거에서 당선되거나 자신이 속한 정당이 선거에서 이길 수 있도록 하는 여러 행동을 하게 된다. 이 시기 국회의원들은 정책적 관심보다는 정치적 관심이 의정활동의 관심을 유발하게 된다. 이러한 현상은 결국 국회의원의 정치적 행동이 선거가 인접하거나 선거가 치러지는 연도에는 더욱 빈번하게 발생할 것이라는 추측을 가능하게 한다. 국회의원의 이러한 행태는 법률안 통과 과정에서도 나타날 것이다. 즉, 국회의원들은 법안의 신속한 통과에 관심을 기울이기 보다는 법안 이외의 정치적인 이슈의 대상에 더 관심을 기울여 법안 통과에 소요시간을 지체시킨다(목진휴, 2010).

선거제도는 정당체계에 영향을 미친다는 점과 의회 내 정당의 역학구도가 어떻게 이루어 졌는가에 따라 의회의 입법활동이 차이를 보일 가능성이 높다는 점을 인식할 수 있다. 국민의 대표자를 선출하는 선거제도는 원내정당의 수와 역학관계에도 영향을 미치고 동시에 의원들의 입법과정에도 영향을 미친다, 선거구의 크기가 작아질수록, 폐쇄형명부 대신 개방형명부를 사용하면 지역구민을 대표할 동기가 커진다(Shugart and Carey, 1995). 정당의 후보선택 방법 역시 의원들의 입법동기에 영향을 미친다. 후보의 자격과 후보선출자의 자격이 포괄적이고 개방적일수록 정당결속력을 약화시키고(Rahat and Hazan, 2001), 의원들은 정당전체의 이익보다 지역구의 선호를 반영할 동기가 강해진다. 정당결속력은 또한 원내 정당간의 타협범위와 초당적인 입법연합 가능성에 영향을 미쳐 결국 입법효율성에 영향을 미치게 된다(Tsebelis, 2002).

또한 대통령의 임기중에 치러지는 선거는 전국단위의 선거는 대통령에 대한 중간평가의 성격이 강하고(진영재·조진만, 2002), 선거결과에 따라 정책의 추진방향과 속도가 달라질 수 있다. 대통령과 정부의 입장에서는 전국단위의 선거를 앞두고 여당의 승리를 위하여 국정운영의 가시적 성과를 제시할 필요가 있기 때문에 정부와 대통령 주체가 되어 발의한 입법에 대해 많은 노력과 자원을 투입할 유인이 크다고 할수 있을 것이다(신현기, 2013).

법률안이 통과되는 것을 중심으로 볼 때 대통령의 지지도 역시 입법에 영향을 미

치는 것으로 볼 수 있을 것이다. 우리나라의 특수한 역사적 맥락에서 대통령은 여론의 지지를 무기로 의회를 압박한 사례들이 적지 않다. 대통령의 지지정당이 의회 내에서 소수파가 되는 경우가 많기 때문에 대통령은 의회관계의 열세를 여론의 지지로 극복하려는 경향이 강하다(김형준, 2007). 대통령의 지지도가 과연 의회의 입법과정에 어느 정도 영향력을 미치는지에 대해서는 찬반양론이 존재하고 있다(Canes-Wrone & de Marchi, 2002).

5. 법률안 통과에 있어서 법안의 특성에 관한 이론적 논의

국회의 법안심의가 상임위원회 심사단계에서 집중적으로 이루어지고, 사실상 상임위원회에서 의결된 법안은 대부분 본회의에서 그대로 의결된다는 점을 고려하면 정책대안이 결정되는 것은 상임위원회 심사과정이라고 보아도 무방하다. 이처럼 국회에서 가장 중요한 정책결정의 핵심이 상임위원회이며, 위원회의 활동과 법안심의과정에서 의사결정요인에 대해 Kiewie and McCubbins(1991)과 Cox and McCubbins(2003)은 정당이익 이론을 주장하였다. 정당이익이론은 의사결정이 이루어지는 위원회를 정당이 주도적으로 통제하고 위원회에 할당된 소속의원들은 정당의 선호를 가져오는 의제만을 결정하는 대리인에 불과하다고 주장하면서 의회의 의원들은 정당의 입장을 반영하여 당파적인 행태적 소속을 보이게 된다고 설명하고 있다(가상준, 2009). 이에 의하면 상임위원회 제도와 관련하여 정당, 상임위원회의 관계에 대한 정당이익이론은 정당은 자기 당의 이익을 증진시키기 위해 의회를 구성한다고 주장한다. 개별상임위원회가 정당의 이익을 위해서 대리인으로서 기능한다는 것이 정당과 상임위원회 간의 관계라는 것이다. 한편 Mayhew(1974)의 이익분배이론에 따르면 의원들의 최대 목적은 자신들의 재선으로 위원회 활동에 있어 지지자들의 이해 반영을 위한 활동이 본질적인 요소로 파악된다. 임명직이 아닌 선출직인 의원들의 행태적 특성은 선거를 통해 지지자들의 의견이 반영되는 것으로 보고 있는 것이다(이현우, 2006). Krehbiel(1995)는 의회를 국회의원들의 전문성을 통한 집단적 이득취합기구로 보고 있으며, 삼권분립의 측면에서 의회는 행정부에 대한 견제의 역할을 수행하고 있으며 위원회는 이러한 틀 속에서 효과적인 분업화를 통해 그리고 의원들의 전문성을 통해 본회의가 필요로 하는 정보를 획득하여 본회의에 제공하여 본회의가 합리적인 정책결정을 내릴 수 있도록 도와주는 역할을 수행하고 있다고 보고 있다. 반면에 이경태(2006)는 국회의 입법과정을 갈등의 측면에서 연구를 진행 상임위원회를 대상으로 입법갈등 조정모형을 설정하고 입법갈등조정원리 및 대응전략과 조정방법을 제시한다. 정책 행위자들이 '정치적

합리성'에 따라 행동한다는 가정을 바탕으로 정당과 국회의원은 '득표극대화의 원리' 이익집단은 '이익극대화의 원리', 행정부는 '부처이익의 극대화의 원리'에 의해 행동한다고 구분하여 정책행위자의 역할을 분석하고 있다. 이 연구는 상임위원회의 입법과정이 정책행위자들의 이해관계에 따라 중대한 영향을 받게 되며 이들 간의 이해상충이 어떻게 조정되고 해결되는가에 따라 입법안의 처리기간이 영향을 받을 수 있다는 경험적 근거를 제시하고 있다.

제 2 절 정책과 입법시간에 관한 이론적 논의

정정길(2002a;2002b)은 여러 가지 개혁정책을 동시에 추진할 때 이들 간의 선후관계는 정책의 효과성을 좌우하나, 이를 고려하지 않음에 따라 정책실패 또는 역효과가 날수 있다고 지적하고 특히 정책이 추진되는 시간적 순서에 따라 정책의 효과가 달라짐을 강조하고 있다. 임도빈(2003a)은 시간관점에서 조직연구의 필요성을 제기하고, 행정부처마다 존재하는 행정조직의 시간의 장단이라는 문제에 초점을 맞춰 연구하였다. 또한 임도빈 외(2008)은 정책연구에 있어서 시간이 여러 차원의 의미를 갖는다 측면을 고려하여 노무현 정부 기간 대통령의 주요 정책을 대상으로 이들 정책이 정책 이슈로 설정된 뒤 공식적 정책으로 확정될 때까지의 소요시간과 여기에 영향을 미친 요인들을 분석하기도 하였다.

한편 미국에서의 연구로 Taylor(2004)는 의회에서 법안이 처리되는 기간에 관한 모형을 제시하였다. 핵심멤버모형(Pivotal Member Model)은 법안처리의 속도가 주요 멤버들과 현상유지적 정책간의 괴리가 벌어질수록 빨라진다는 가설을 제시하고 있다. 이 가설은 변화를 추구하는 경향이 핵심집단에 의해 주도될 때 법안의 처리는 동력을 받는다는 점을 반영하고 있다. 선호동질모형(Homogeneity Preferences Model)은 의회 주요 그룹의 선호가 동질적일수록 법안처리 속도가 빨라진다는 가설을 제시하고 있다. 근본적으로 국회의 상임위원회 의원들은 투표교환을 통한 이익을 추구하므로 이질적 그룹이 많을수록 연합하기 힘들며, 그만큼 법안 통과에 시간이 지연될 수밖에 없다는 점을 강조하고 있다. 조직교호모형(Institutional Interaction Model)은 의회의 주요멤버들의 정책적 선호가 대통령 및 양원 간에 공간적으로 멀어질수록 법안이 신속히 처리될 것이라는 가설을 제시하고 있다. 즉, 국회의 정책적 관심이 대통령의 선호와는 거리가 있고 국회 내에서 집중될수록 법안처리의 속도가 빨라질 것이라는 것을 시사한다.

제 3 절 선행연구의 검토

정책의 측면에서 시간은 그 중요성이 크지만, 이러한 정책들은 법률과 예산의 뒷받침이 있어야 실행이 될 수 있기 때문에 법제화에 걸리는 시간 역시 정책의 실효성 측면에서 고려해야 한다. 정부가 입법을 주도했던 과거에 비해 국회의 입법 활동이 활성화 되면서 정책을 법제화 시키는데 관련된 연구들이 나오고 있다. 그 중 본 연구와 비교적 직접적인 연관성이 있다고 분류되는 연구들을 중심으로 선행연구를 검토한다.

목진휴(2009)는 법률안 국회통과의 소요시간의 결정요인에 관한 연구에서 14대에서 17대까지의 국회 상임위원회에 제출된 법률 개정안과 제정안을 대상으로 분석한 결과 최근 국회로 올수로 국회에서의 법률안 통과시간이 길어짐을 확인하고, 법안의 통과 소요시간에는 법안의 발의 주체(정부 또는 의원), 의원의 임기, 대통령선거의 실시여부, 여소야대여부, 상임위원회의 여당비율 등이 영향을 미쳤다고 보았다.

이시원·민병익(2010)은 경상남도 의회에서의 조례의 통과 소요시간을 중심으로 지방자치단체의 정책결정 소요시간의 영향요인에 대해서 분석했다. 1995년 제5대 의회부터 2007년 제8대 의회까지 분석한 결과 연구의 분석대상인 940개 조례안의 전체 평균 소요시간은 28.5일로 나타났으며, 조례안의 발의자, 정책 유형, 상임위원회, 상임위원회 처리결과와 본회의 처리 결과의 차이, 의회의 구성 등이 이에 영향을 끼친 것으로 확인되었다. 그러나 이는 지방정부 차원의 논의라는 한계점을 지니고 있다.

김준석(2012)은 18대 국회 접수안을 중심으로 입법시간과 입법결과에 미치는 주요영향요인을 분석하였다. 법안제출자와 법안발의자의 특징, 법안의 종류, 법안의 정책분야의 상당수가 법안의 입법시간 장단과 입법결과에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정부제출 법안일수록 다른 법안에 비해 본 회의를 통과해 공포될 확률이 높았으며, 위원회 대안 발의 안의 경우 원안가결이 높게 나타나 폐기될 가능성이 적은 반면, 의원발의안의 경우 원안가결 가능성은 높지 않은 것으로 확인되었다. 이는 가결이나 부결이나 이분론적인 결과를 벗어나 더 풍부한 해석을 제공해 준다는데 의의가 있지만 법안처리를 둘러싼 원내정단간의 상호작용은 중요한 영향을 미치는 정당이라는 변수에 대해서 고려하지 못한 한계점이 남는다.

신현기(2013)의 연구는 대통령 법안의 국회통과 소요시간에 영향을 미치는 요인에 대해 개인적 요인, 입법환경적 요인, 한국의 입법과정상의 특수 요인을 중심으

로 분석하였다. 국회통과에 성공한 대통령법안은 평균적으로 92.01일이 소요되었으며, 개인적 요인과 관련해서는 대통령이 여야의원을 자주 만날수록, 국회 제출 법안 중에서는 개정 법률안일수록, 이익집단 관련 법안이 적을수록 통과가 빨라짐을 알 수 있다. 그러나 대통령에 대한 언론의 부정적인 평가는 입법을 지연시켰으며, 입법환경적인 요인으로서는 여대야소일 때, 대통령의 임기 후반으로 갈수록 통과 소요시간이 늘어났다고 보았다.

유현종(2010)은 정부법안의 국회제출 및 통과에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과 대통령에 대한 국민의 국정지지도와 정부법안의 국회제출 및 통과 간에는 유의미한 관계가 있음을 밝히고, 대통령의 입법지원조직의 연도별 변화와 정부법안의 국회통과 건수의 변화간에는 유의미하므로 입법지원조직의 역할에 대해 시사점을 제시하기도 하였다.

황민섭·김두래(2013)는 16대부터 18대까지의 국회를 중심으로 정부제출 법안의 입법결과에 미치는 대통령의 영향에 대해 행정부의 정책이 대통령이 우선적으로 추진하는 국정과제이고, 대통령 본인의 국정수행능력에 대해 국민들이 긍정적으로 평가할 때 의회는 행정부의 정책적 목표와 내용을 수용하여 입법에 협조적인 경향이라는 것을 알 수 있었다. 여야당의 분파와 당청연계등 정당과 관련한 변수들을 고려하여 의회의 정당 및 이념적인 특성이 입법과정에 주요한 결정요인임을 밝혔다. 위의 논문들이 법률안이 통과되는데 걸리는 시간과 법률안 통과에 미치는 요인들을 중심으로 봤다면 다음의 연구들은 입법과정을 중심으로 살펴보았다.

음선필(2012)은 18대 국회의 분석결과 입법과정에서 폭력국회, 졸속입법, 우회입법 등을 지적하면서 국회의 역할과 국회 내에서의 입법관련 절차를 살펴보고 사전 규제심사제도나 규제영향분석서와 같은 제도적인 보완이 필요함을 언급하였다. 이는 입법부의 역량이 강화되어 감과도 무관하지 않을 것이라 생각된다. 입법과정에서 보좌진이 갖는 입법영향력에 대해서 정광호·김권식(2008)의 연구가 있다. 보좌진의 전문성이 높을수록 입법영향력이 큰 것으로 나타났으며, 직업전망이나 직장생활 만족도와 같은 변인도 관련이 있는 것으로 나타났지만 정당, 경력 등은 별차이가 없었다.

국회의 입법 활동이 활성화되면서 의원들의 입법 활동에 대한 학자들의 연구·분석 활동도 또한 늘어나고 있다. 서현진·박경미(2009)는 회귀분석과 로짓분석의 방법을 이용해서 법안처리 결과를 분석하였다. 이들 연구는 여당의원들이 발의한 법안일수록, 의원들이 속한 상임위원회와 발의된 법안의 소관 상임위원회가 일치할수록, 공동발의자가 많을수록, 비례대표 의원보다 지역구 의원이 발의한 법안일수록 법안이 가결될 가능성이 높다는 점을 발견하였다. 오승용(2004)은 13대 국회에

서 16대 국회에 이르기까지 입법결과를 분석한 결과 단점정부와 분점정부의 입법 생산성에 큰 차이가 없다는 점을 발견하였다. 또한 김대중 정부와 노무현 정부의 중요법안의 가결률이나 대통령의 성공률이 단점정부보다 분점정부에서 오히려 더 높게 나타났다는 점을 발견하였다. 이동윤(2009)은 참여연대와 같은 시민단체가 입법과정에 영향력을 미친다는 사실을 보여주었다. 전진영(2009)은 의제설정 주체와 법안의 특성과의 관계를 연구하였다. 이 연구는 정부가 의제설정을 주도한 법안은 정책이익이 전체국민에게 분산되는 반면, 국회의원이 의제설정을 주도하는 법안은 정책이익이 일부에게 집중된다는 사실을 발견하였다. 이현출(2009)은 비례대표의원이 지역구의원보다 더 높은 발의율을 가지고 있다는 점을 관찰하였다.

제 3 장 연구설계

제 1 절 의원발의법안

1. 연구의 가설 및 분석틀

1) 연구의 가설

(1) 발의자 요인

법안의 발의는 의원이 법안에 관련된 이해관계세력에게 신호를 주는 행위인 동시에 자신의 입장을 표출하는 수단이다(Katzmann, 1989). 따라서 의원은 자신의 정치적 목적을 달성하기 위해 법안의 발의와 가결을 위해 다양한 자원을 동원하려는 동기를 가진다(박경미, 2009). 국회의원의 자원은 시간, 정보, 전문지식, 학력, 경력등과 같은 내적자원과 지지연합, 당선득표율, 정당, 선출방식에 따른 권력의 획득 방법등과 같은 외적자원으로 구성된다.

의원발의법안에서 가장 중요한 핵심은 의원이라는 발의자이다. 선거에 의해 국민의 대표로 선출되어 헌법에 의해 입법권을 부여 받은 국회의원은 의원발의입법에 있어서 매우 강력한 영향을 끼칠 수 있는 요인인 것이다. 이러한 국회의원을 우리는 4년에 한번 선거에 의해 선출한다. 대의제 민주주의를 근간으로 한 우리나라 민주주의는 선거를 통해 국민의 권력을 국회의원에게 위임한다. 그렇다면 이렇게 중요한 국민의 권력을 위임하는 선거에 있어서 국민들은 어떤 요인들을 고려하여 투표를 하는 것인지 그 투표행태는 매우 중요할 것이다. 특정지역의 당선자가 대부분 한 정당 소속으로 자리매김하는 현실을 보면 아직도 지역주의 투표행태는 큰 영향을 미치고 있다는 것을 알 수 있다. 선거관리위원회에서 가장 최근 실시된 19대 국회의원 선거 유권자 의식조사를 한 결과를 보면 우리 국민들이 국회의원을 선출함에 있어서 어떠한 요소를 고려하는지 더욱 분명해진다.

<표 1. 18대 국회의원선거에 관한 유권자의식조사¹⁾>

구분	정책·공약	인물·능력	소속정당	주위의 평가	정치경력
1차(3.15~3.16)	30.8	34.2	15.8	5.4	4.2
2차(4.3~4.4)	30.9	28.0	15.6	6.3	5.1
3차(4.14~5.2)	14.6	33.5	36.6	5.4	2.3

위의 결과에서는 선거 전에는 후보자 개인이나 정당에 대한 무조건적인 지지보다 구체적인 정책과 공약에 대한 유권자의 관심이 높아지고 있는 추세라는 것을 알 수 있다. 그러나 2008년 4월9일 선거가 실시 된 이후의 조사 결과에서는 정책·공약에 대한 고려가 일정부분 있지만, 우리 국민들은 여전히 인물·능력과 소속정당을 더 중요시 여기고 있다는 것을 보여준다. 이는 곧 국회의원들의 인물·능력, 소속정당이 국회의원들이 하고 있는 입법 활동에 직접적인 영향을 미칠 것이라는 것을 예측해 볼 수 있다. 국회의원의 인물·능력은 국회의원의 개인적 배경, 경제적 배경, 사회적 배경 등을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 국회의원의 개인적 배경으로 성별과 연령을, 경제적 배경으로 직업과 재산을, 또한 사회적 배경으로는 학력과 경력이 중요하게 고려 될 수 있을 것이다. 이렇듯 국회의원을 둘러싼 배경들이 입법에 영향을 미칠 수 있음을 고려하면 다음의 가설들이 도출될 수 있다.

정당은 정책을 생산해내고 국민은의 지지와 선택에 의해 정권을 창출한다. 정당은 정치참여의 통로기도 하지만, 정책의 수립과 집행을 담당하기도 한다. 그러나 지역주의 투표행태가 아직도 강력함을 고려할 때 우리나라에 있어서는 정책이나 공약이 우선되기 보다는 어느 정당에 소속되는가는 특정 지역에서의 당선에 있어서 매우 강력한 요인이다. 또한 여·야가 명확히 구분되고 있으므로 여당에 속하였는지 야당에 속하였는지는 입법에 분명한 영향을 미친다고 할 것이다.

여성의 사회 진출이 활발해지면서 여성들의 정치참여 역시 정치과정의 중요한 투입요인이 되었다. 여성의 정치적 대표성의 확대는 절반의 유권자를 대표한다는 점에서 중요하다. 행정부, 사법부, 입법부에서 여성의 충원은 큰 폭으로 늘어나고 있으며, 실제로 과거에 비해 행정부 고위직과 여성 국회의원 수는 증가하고 있다.

1)출처: 2009, 중앙선거관리위원회, 제18대 국회의원 선거에 관한 유권자 의식조사

18대 국회의원 중 여성 국회의원이 차지하는 의석수는 총의석수 299석 중 41석으로 불과 8년전 16대 총선에서 16명이었던 것을 감안하면 그 수가 약 2.5배 늘어났다. 그럼에도 불구하고 여전히 여성이 국회에서 차지하는 비율은 매우 낮다. 여성 의원들의 입법 활동에 있어서 남성의원들과는 어떠한 차이를 보이는지 어느 정책에 더 적극적인 입법을 하며 특히 법률안 통과에 있어서 어떤 영향을 미치고 있는지 검증해 볼 필요가 있다. 소수인 여성의원들이 자신들의 전문적인 역량을 발휘하여 법안을 입안하고 다수의 남성의원들이 포진하고 있는 의회에서 강력한 정치력을 발휘하여 법안을 통과시키고 있는지를 살펴보고자 한다. 이를 시간이라는 종속변수를 통해 남성의원들이 발의한 법안일수록 여성의원들이 발의한 법안보다 법률안 통과소요시간이 짧아질 것이라는 가설(1-1)을 도출하였다.

사회의 복잡성이 더해감에 따라 의회에 전문가들의 충원은 절대적으로 필요하다. 실제로 의원의 학력과 직업 등을 살펴보면 정치인들의 세대교체가 일정부분 이루어지고 있어, 참신하고 능력있는 인적충원이 이루어지고 있다고 할 것이다. 전문적인 신격과 능력을 갖춘 인적 충원은 국회에서 입법을 함에 있어 좀 더 생산적이고 효율적인 입법이 이루어지게 하는데 필수적인 요인이라 할 것이다. 의원입법에 있어서 의원이 가지는 사회적 배경 중 학력과 경력은 의원들이 실제로 업무를 수행함에 있어서 업무능력과 밀접한 관련을 가질 것으로 예상된다. 의원의 학력 수준은 일정수준이상 상향화되어 있으므로 이들 학력이란 요인이 의원발의입법에 있어서 법률안이 통과되는데 일정한 영향을 미칠 것이라는 예상을 해 볼 수 있다. 여기서 발의자의 학력이 높을수록 업무성과와 효율이 증가하여 법률안 통과에 소요되는 시간이 짧아질 것이라는 가설(1-2)을 도출하였다.

국회의원들의 경력 중 중요한 요소로 지방의회경력, 관료경력, 법조경력이 입법과정, 특히 법률안이 통과되는데 미치는 영향을 살펴보고자 다음의 가설들을 도출하였다. 그동안 잠정적으로 중단되었던 지방자치제가 다시 부활함으로 1991년 3월 기초의원선거가, 그 뒤 같은 해 6월 광역의원 선거가 실시되었고, 1995년부터 각급 지방자치단체장과 지방의회의원을 주민의 참여로 동시에 선출하기 시작했다. 그 후 전국동시지방선거는 매 4년마다 실시되고 있으며, 2014년이면 벌써 6회째가 된다. 기초단위단체에서 광역단위단체로, 광역단위단체에서 국회로 각종의 지방직에서 국회의원으로 단계적으로 진출하는 의원들이 늘어나면서 선출직으로서의 지방의회의원 또는 지방자치단체장을 경험한 국회의원들의 점점 축적되어가고 있다 할 것이다. 중앙정부와 다르기는 하지만 중앙정부에 버금가는 지방정부의 입법과 행

정을 경험한 의원들의 입법능력은 그러한 경험을 하지 못한 국회의원들보다 그 정치력과 업무추진력에 있어서 월등할 수 있을 것이다. 따라서 발의자 지방의회경력이 있으면 법률안 통과에 소요되는 시간은 짧아 질 것이라는 가설(1-6)을 설정하였다.

국회의원들의 직업들을 살펴보면 행정 관료를 경험한 의원들이 다수이다. 이는 과거 임명직제도하에서의 지방자치단체장이었던 사람들이 자신들의 명성과 업적을 선거에 유리하게 이용하여 국회에 입성한 것이라고 볼 수 있다. 또한 행정부의 요직을 거친 인물들이 정당의 공천으로 비례대표로 국회의원으로 총원되는 경우들도 있다. 여기서 국회의원들이 관료의 경험을 했다는 것은 입법과정, 특히 법률안이 통과되는데 있어서 일정한 영향을 미칠 것이라는 예상 하에 가설(1-4)을 설정하였다. 또한 법조인들의 국회진출로 인해 법조경력을 가진 인물들이 국회에서 입법에 참여하여 그 전문성은 비법조인에 비해 뛰어나다고 할 것이며, 이들의 전문성과 입법에 대한 이해는 법률안이 통과하는 데 영향을 미치고 법률안 통과에 소요되는 시간은 단축시킬 것이라는 가설(1-5)을 설정하였다.

국회의원의 당선횟수가 늘어날수록 정당과 국회내부에 미치는 영향력을 커진다. 국회 내에서는 상임위원장직을 주로 3선이상의 국회의원들이 맡고 있으며, 정당에서는 간부직들도 어느 정도의 당선횟수가 누적된 국회의원들이 맡고 있는 것을 감안한다면, 이들이 입법과정에 큰 영향력을 미칠 것이다. 이러한 영향력이 법률안 통과에 소요되는 시간을 단축시킬 것이라는 가설(1-3)을 도출하였다.

법안의 발의의원의 수가 많다는 것은 법안이 지향하는 정책목표에 대해 그만큼 다수의원들의 공감대를 샀다는 것을 의미할 수 있으며, 국민의 지지 역시 높을 수 있다는 것이다. 따라서 발의의원이 많을수록 법안의 국회통과에 걸리는 소요시간이 짧아질 것이라는 가설(1-7)을 확인해본다.

상임위원회는 법안의 심의·의결을 위한 핵심적 의사결정주체이다. 법률안은 상임위원회에서 실질적으로 처리되므로 상임위원회의 구성 여부에 영향을 받을 수 있다. 상임위원회의 구성에는 소속의원들의 정당 및 위원장의 정당, 그리고 사안의 복잡도에 따라 관련위원회들이 있을 것이다. 법안을 발의한 의원의 소속 상임위원회와 법안의 소관 상임위원회가 동일할 경우 발의의원의 전문성과 적극성으로 인해 법안 통과에 걸리는 시간이 단축될 것이라는 가설(1-8)을 도출했다.

< 연구의 가설 : 발의자 요인 >

- 1-1) 발의자의 성별이 남자이면 의원발의법안의 법률안 통과소요시간은 짧아질 것이다.
- 1-2) 발의자의 학력이 고학력일수록 의원발의법안의 법률안 통과소요시간은 짧아질 것이다.
- 1-3) 발의자의 당선횟수가 많을수록 의원발의법안의 법률안 통과소요시간은 짧아질 것이다.
- 1-4) 발의자가 관료경험을 갖고 있으면 의원발의법안의 법률안 통과소요시간은 짧아질 것이다.
- 1-5) 발의자가 법조경력에 있으면 의원발의법안의 법률안 통과소요시간은 짧아질 것이다.
- 1-6) 발의자가 지방의회의 경험이 있으면 의원발의법안의 법률안 통과소요시간은 짧아질 것이다.
- 1-7) 발의자의 수가 많을수록 의원발의법안의 법률안 통과소요시간은 짧아질 것이다.
- 1-8) 발의자의 소속 상임위원회와 법안의 소관 상임위원회가 일치할수록 의원발의법안의 법률안 통과소요시간은 짧아질 것이다.

(2) 지원기관 요인

국회에는 입법정책의 방향을 제시하고, 개선방안에 대한 신속한 입법적 대응책을 마련하여 국가정책의 효율적 수행에 기여하고, 입법과정의 합리성과 법령체계의 일관성을 확보하기 위해 마련된 입법지원기관들이 있다. 국회 입법기능의 활성화로 이들의 역할은 더욱 중요해 지고 있다. 실제로 입법지원기관들의 조직의 규모와 예산은 매년 증가하였고, 의원들의 이들 지원기관의 이용도 날로 늘어나고 있다. 그럼에도 불구하고 아직까지 이들 지원기관들이 입법에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 실증적인 연구가 부족한 실정이다. 본 연구에서는 법률안 처리기간의 차이에는 이를 설명할 수 있는 분명한 원인이 있다는 전제로 입법지원기관들의 입법에 있어서 미치는 영향력에 대해 각각의 법률안이 통과하는데 소요되는 시간을 통해 알아보려고 하였다.

국회법상의 입법지원기관의 지원으로 대표적인 것이 상임위원회를 보좌하는 전문위원실의 검토보고서이다. 이러한 검토보고서는 전문위원실에서 작성하기는 하지만 이를 작성함에 있어서 입법조사처의 각종 보고서와 정책현안에 대한 입

장, 각국의 입법례들을 참조하고, 예산정책처의 각종 보고서와 비용추계·예산분석 자료들을 바탕으로 작성된다고 할 것이다. 이를 보면 검토보고서 한 장에 담기는 내용은 전문위원실뿐만 아니라 국회입법지원기관들의 지원의 총합으로 볼 수 있을 것이다. 검토보고서의 존재 유·무 및 분량과 정향성은 법안이 통과하는데 영향을 미칠 것이라는 추측 하에 다음의 가설을 설정하였다.

검토보고서의 분량이 많다는 것은 법안의 복잡성에 기인하거나, 입법지원기관이 법안에 대하여 면밀한 검토를 했다는 것을 의미하지만, 대부분 법제실에서 그 형식을 입안한 의원발의법안의 경우 이미 중복된 검토를 거쳐 법률안 통과에 소요시간에 대해서는 오히려 시간이 단축될 것이라는 가설(2-1)을 도출하였다. 검토보고서의 내용이 부정적이라는 것은 의원입법의 졸속화와 부실화 방지 차원에서 입법지원기관이 법안에 대해서 명확한 반대의견을 내어 놓는 것으로 보아 법률안 통과과정에서 대립과 갈등이 발생할 것이라 예상되어 법률안 통과에 소요되는 시간이 연장될 것이라는 가설(2-1)을 설정하였다. 검토보고서가 없다는 것은 국회입법과정상의 절차적인 특수성으로 보아 절차상의 생략 또는 정치 환경적인 영향으로 인해 절차가 제대로 준수되지 못한 것으로 예상되어 법안의 통과에 소요시간에 미치는 영향은 결과적으로 시간을 단축시켰다고 예상되어 가설(2-3)을 설정하였다.

< 연구의 가설 : 지원기관 요인 >

- 2-1) 검토보고서의 분량이 많을수록 의원발의법안의 통과소요시간이 짧아질 것이다.
- 2-2) 검토보고서의 내용이 부정적일수록 의원발의법안의 통과소요시간이 길어질 것이다.
- 2-3) 검토보고서가 없는 법안일수록 의원발의법안의 통과소요시간이 짧아질 것이다.

(3) 법안처리과정 요인

국회의 회기는 정기회와 임시회로 나뉘진다. 정기회는 임시회에 비해 법안처리가 더욱 가속화될 수도 있지만, 우리나라의 경우 정기회에 국정감사 및 예산안 심사 등의 많은 안건들을 처리해야 하기 때문에 오히려 법안에 대한 심사는 졸속으로

될 우려가 있다. 따라서 정기회에 통과되는 법안일수록 임시회에 통과되는 법안들보다 소요시간이 짧아질 것이라는 가설(3-1)을 도출한다.

정기국회가 열리는 4분기에 법안을 집중적으로 제출하거나 통과하는 무더기 입법현상이 나타나는데 정기국회회기에는 국정감사와 예산심사 등으로 인하여 법안심사시간이 충분치 않아 졸속으로 처리된다(최정원, 2004) 따라서 무더기 입법의 경우 4분기에 제출되는 법안들은 법안통과에 소요되는 시간이 짧을 것이라는 가설(3-2)을 도출하였다. 소위 ‘날치기 입법’은 쟁점법안을 둘러싸고 빈번히 발생하는 한국입법의 특징적인 요소라 할 것이다. 법안의 국회통과에 있어서 ‘날치기’가 영향을 미쳤을 것으로 예상되어 가설(3-3)을 설정했다.

상임위원회에서 절차적 정당성에 따라 통과된 의안은 국회 본회의에서도 그대로 가결될 확률이 높다. 아직까지 우리나라의 경우 상임위원장이 상임위원회 운영의 전권을 쥐고 예산과 법안에 있어서 막강한 영향력을 행사하고 있다. 대통령과 정부도 정책목표를 실현할 때 위원장을 채널로 활용할 수 있다는 것을 감안할 때 상임위원장의 위치는 중요하다(황민섭·김두래, 2013). 이는 의원입법의 경우에도 동일하게 상임위원장의 역할이 중요할 것으로 예상된다. 따라서 상임위원장의 소속 정당이 발의자소속정당과 일치한다면 법률안 통과 소요시간을 단축시킬 것이라는 가설(3-4)을 설정하였다.

< 연구의 가설 : 법안처리과정 요인 >

- 3-1) 정기회에 통과되는 법안일수록 의원발의법안의 통과소요시간이 짧아질 것이다.
- 3-2) 무더기입법일수록 의원발의법안의 법률안 통과소요시간이 짧아질 것이다.
- 3-3) 날치기입법일수록 의원발의법안의 법률안 통과소요시간이 짧아질 것이다.
- 3-4) 상임위원장과 발의자 소속 정당이 일치할수록 의원발의법안의 법률안 통과소요시간이 짧아질 것이다.

(4)정치환경 요인

선거는 그 유형과 무관하게 정책결정의 과정에서 중대한 영향을 끼친다. 선거가 인접하게 되면 국회의원들은 자신이 선거에서 당선되거나 자신이 속한 정당이 선거에서 이길 수 있도록 하는 여러 행동을 하게 된다. 이 시기 국회의원들은 정책적 관심보다는 정치적 관심이 의정활동의 동기를 유발하게 된다. 이러한 현상은 결국 국회의원의 정치적 행동이 선거가 인접하거나 선거가 치러지는 연도에는 더욱 빈번하게 발생할 것이라는 추측을 가능하게 한다. 국회의원의 이러한 행태는 법률안 통과 과정에서도 나타날 것이다. 의원발의법안에 대해서는 지역구 유권자의 표를 의식하여 법률안을 빨리 통과시키고자 노력할 것이므로 가설(4-2)를 도출할 수 있다.

대통령의 지지도는 의회와의 관계에 일정한 영향을 미칠 것이다. 지지도 역시 대통령이 의회에 영향력을 행사하기 위해 동원할 수 있는 주요 자원이므로, 대통령은 자신이 추진하는 정책이 의회의 반대에 부딪힐 경우 직접 대중들에게 지지를 호소함으로써 의회를 압박할 수 있다. 여기서 가설(4-1)을 설정하였다. 대통령의 지지도가 국회의 입법과정에 어느 정도 영향을 미치는지에 대해서는 찬반양론이 존재하는 만큼 이에 대해 실증적인 검증을 실시한다.

의회는 대통령의 정책 아젠다에 나타난 행정부의 국정우선순위에 긍정적인 반응을 보이는 경향이 있으며, 정책 사안이 정부의 국정 목표 및 과제에 포함되는가 법률안 통과에 있어서 영향을 미친다. 반면에 부정적인 반응을 보이는 경우 행정부 견제의 차원에서 법률안 통과를 지연시켜 소요시간을 오래 걸리게 할 여지도 있다(황민섭·김두래, 2013). 의원발의법안 중 대통령의 국정 아젠다를 담은 법안은 주로 정부와 대통령의 의제를 입법의 신속을 이유로 또는 거쳐야 할 절차들을 회피할 목적으로 이루어진 것들이 많다. 따라서 대통령의 국정 아젠다에 속하는 법률일수록 법안이 통과하는 데 행정부의 견제차원에서 부정적인 영향을 미칠것으로 예상되어 가설(4-3)을 설정하였다.

대통령의 권력은 임기가 지날수록 약화되는 경향(Peterson,1990)이 있으므로, 대통령 집권연차가 늘어날수록 정부의 레임덕 현상은 강해질 것이며, 국정장악력은 떨어질 것이라는 예상 하에 가설(4-4)를 설정하였다.

< 연구의 가설 : 정치환경 요인 >

- 4-1) 대통령지지도가 높을수록 의원발의법안의 법률안 통과소요시간이 짧아질 것이다.
- 4-2) 선거가 실시되는 해일수록 의원발의법안의 법률안 통과소요시간이 짧아질 것이다.
- 4-3) 대통령아젠다에 속하는 의원발의법안일수록 법률안 통과소요시간은 길어질 것이다.
- 4-4) 대통령의 집권연차가 늘어날수록 의원발의법안일수록 법률안 통과소요시간은 길어질 것이다

(5) 법안의 특성 요인

국회법상 재정이 수반되는 법안에는 필수적으로 비용추계서를 첨부하여야 한다. 비용이 수반되는 법안일수록 예산상의 문제로 인해 법안의 통과소요시간이 길어질 것이라는 가설(5-1)을 도출했다. 또한 정책변동은 점증적으로 이루어진다는 점을 감안할 때(Lindblim, 1959) 제정 또는 전면 개정법안일수록 기존법안을 부분적으로 수정한 개정안 일수록 국회통과에 소요되는 시간이 짧을 것이다. 이는 법률을 새로 제정하는 경우 입법이 처음되는만큼 이해관계집단의 관심이 이 더 높을 것이며, 제정 법안이 미치는 영향과 결과들에 대해서 이해와 협조를 구하는데 시간이 더 소요될 것이므로 여기서 가설(5-2)을 설정하였다.

현대사회에서는 제기되는 입법의제의 복잡화와 다양화로 인해 국회에 제출되는 법안이 여러 상임위원회에 중첩되어 있는 경우가 많다. 이런 변화의 흐름에 제13대 국회에서 ‘관련위원회 회부제도’가 처음 도입되었다. 이는 특정위원회에서만 심사할 경우 체계부정합으로 인해 관련법률 상호간의 충돌이 초래되거나, 첨예하게 대립하는 민감한 사항에 대해서는 우회적으로 피해가는 입법의 누락을 가져오는 결과가 발생할 문제점들을 미연에 방지하고자 만든 제도적 장치이다. 따라서 국민의 광범위한 의견을 수렴한다는 측면에서는 민주성을 제고하는 제도이기는 하지만(최경숙, 2003) 관련위원회가 많은 사안일수록 복잡하고도 다양한 이익들이 얽혀있어 실제 법률안의 통과에 있어서는 그 통과를 더욱 어렵게 만들 것이라는 가설(5-3)을 도출했다.

< 연구의 가설 : 법안의 특성 요인 >

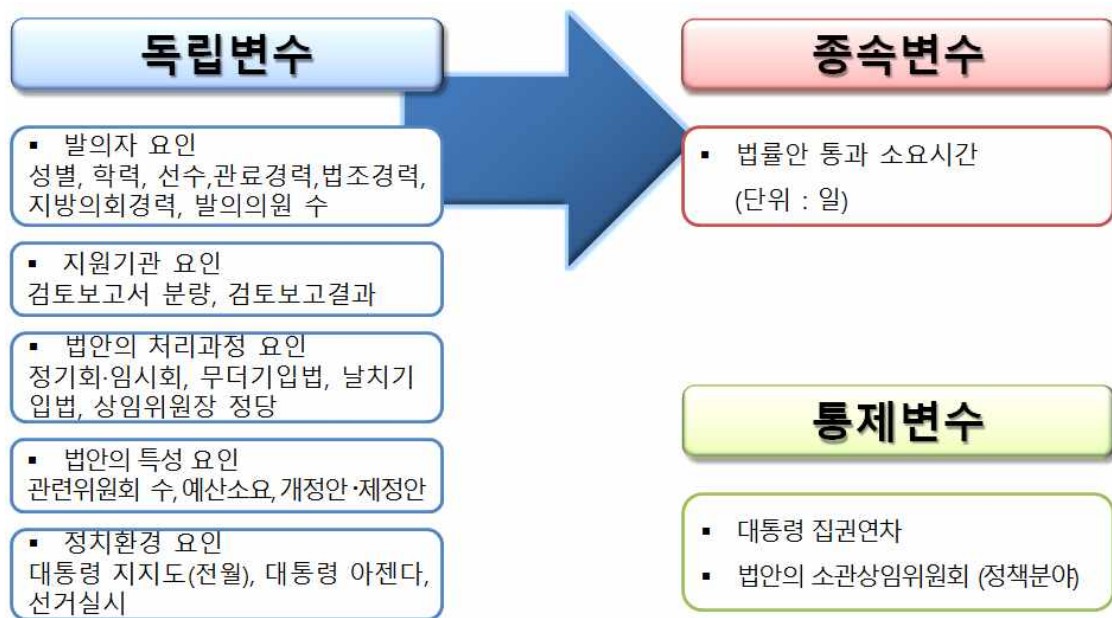
- 5-1) 예산이 소요되는 법안일수록 의원발의법안의 통과소요시간은 길어질 것이다.
- 5-2) 개정안일수록 의원발의법안의 통과소요시간은 짧아질 것이다.
- 5-3) 법안의 관련위원회 수가 많을수록 의원발의법안의 법률안 통과소요시간은 길어질 것이다.

2) 연구의 분석틀

본 연구의 분석틀 다음과 같다. 우선, 연구의 종속변수는 법률안의 통과소요시간이다. 여기에 영향을 미치는 설명변수를 크게 5가지의 범주로 나누었다. 발의자 요인, 법안처리과정상의 요인, 지원기관 요인, 정치환경 요인, 법안의 특성 요인이 그것이며, 각 범주하에서 세부적인 변수를 정의하였다.

정부제출법안과 의원발의법안의 경우 주요변수에 차이가 있어 하나의 모델을 구성하지 못하고 정부제출법안과 의원발의법안을 별도의 모델로 구성하여 주된 영향요인을 비교하는 방식으로 분석모형을 구성하였다. 자세한 변수의 구성과 개념 및 측정방법은 다음의 변수의 측정 부분에서 소개할 것이다.

<그림 1. 연구의 분석틀 : 의원발의법안>



2. 변수의 측정

1) 종속변수 : 법률안 통과 소요시간

종속변수로는 법률안이 국회에 제출된 날로부터 통과된 날까지의 일수를 법률안 통과소요시간으로 측정한다. 가결된 법률안이 입안된 이후 상임위원회의 의결을 통과하는 소요되는 시간은 상임위원회의 의결이 본 회의에서도 가결될 확률이 높고 대다수의 경우 법률내용에 대해서는 상임위원회에서 심도 있게 다루기 때문에 이들을 논의한 시간은 중요하다. 본회의는 상임위원회 의결에 비해 상대적으로 정치적 사안에 대해 민감하게 반응하고 정치적 성향이 많이 나타날 수 있다. 그러나 상임위원회 중심주의를 채택하고 있는 우리나라 현실상 쟁점법안이 아닌 법률들에 대해서는 상임위원회의 심사를 존중하는 관행과 상임위원회의 전문성을 인정하여 본회의에서는 형식적인 통과절차만을 보이고 있다. 따라서 상임위원회에서의 통과에 걸린 소요시간을 별도로 분석하지 아니하고 발의이후 본회의 의결까지의 총일수를 분석변수로 상정하여 결과를 도출한다.

2) 독립변수

(1) 발의자 요인

발의자 관련 요인으로 정당, 성별, 학력, 선수, 경력들을 독립변수에 포함시켰다. 이들을 측정하기 위해 중앙선거관리위원회 선거통계시스템, 국회의안정보시스템, 각종 포털 사이트, 개인 홈페이지 등을 참고했다. 학력은 교육정도에 따라 9점 척도로 측정했으며, 경력변수들과 성별은 가변수 처리하여, 해당 경력이 있는 의원들과 남성일 경우를 1로, 그렇지 않은 경우와 여성일 경우를 0으로 계량화하였다. 발의자 소속정당의 경우 여당일 경우를 1로 야당일 경우를 0으로 조작화하였고, 당선횟수에 대해서는 초선일 경우를 1로, 재선은 2로, 3선이상인 경우는 3으로 계량화하였다. 대표발의자 외의 발의의원의 수는 국회 의안정보시스템을 참고하였다. 발의자의 소속 상임위원회와 법률안의 소관 상임위원회가 일치하는가 여부 및 상임위원장의 당적은 18대 국회 경과보고서를 참고하여 조작화하였다.

(2) 지원기관 요인

검토보고서의 분량 의안정보시스템에 게재되어 있는 검토보고서를 확인하여 라인수를 측정하였으며, 검토보고서의 정향성 여부는 각각의 검토보고서를 확인한 결과 명확하게 부정 입장을 표명한 것과 입법의 중복을 언급한 것, 실효성 없음의 의견을 표시한 것 등을 부정으로 나머지를 긍정으로 코딩하였다.

(3) 법안처리과정 요인

법안의 처리시점이 정기회인지 임시회인지는 의안정보시스템을 기준으로 코딩하였으며, 상임위원장의 정당은 18대 국회경과보고서를 참고하여 여당일 경우 1로, 야당일 경우 0으로 코딩하였다.

날치기 여부 변수는 다음의 <표 2>에 정리된 것처럼, 날치기 사례가 발생했던 월에 법안이 통과되었는지 여부를 가변수로 처리했다.

<표 2. 18대 국회 날치기 주요안건 및 건수²⁾>

날짜	날치기 처리된 안건 (총 107건)
2008.12.13	2009년 예산안 처리 및 종합부동산세 감세 등 30건 가결
2009.7.22	미디어3법, 금융지주회사법 등 4건 가결
2009.12.31	2010년 예산안 처리 및 부수법안 등 17건 가결
2010.12.8	2011년 예산안처리 및 UAE과병동의안 등 41건 가결
2011.11.22	한-미 자유무역협정 비준안 및 관련법 등 15건 가결

무더기입법 여부 변수는 정기국회가 열리는 4분기에 무더기로 법안이 제출되고 통과된다는 사실을 감안하여 4분기에 제출되었는지 여부를 가변수 처리하여 코딩하였다. 아래의 <표 3>로 18대 국회 기간 중 분기별로 제출된 법안의 빈도를 확인할 수 있다.

2) 한겨레신문. 2012.4.25. 기사 참조

<표 3. 18대 국회 의원발의법안의 분기별 현황>

	1분기	2분기	3분기	4분기
2008	0	1	45	221
2009	36	43	28	44
2010	23	27	16	33
2011	24	37	25	32
2012	4	0	0	0
총계	87	108	114	330

(4) 정치환경 요인

대통령 지지도 변수는 리서지앤리서치(R&R)가 이명박 대통령 재임기간 조사한 월별 지지도 조사 자료를 활용했다. 지지도의 경우 당월의 지지도가 바로 영향을 미치는 것이 아니라 약간의 시차를 두고 그 영향을 미치므로 전월의 지지도를 변수로 활용했다. 대통령 아젠다는 대통령직인수위원회에서 발간한 백서의 10대 쟁점정책 도출과제³⁾를 중심으로 관련 법안을 코딩하였다. 선거 실시 변수의 경우 18대 국회가 개원하고 있는 기간 중에는 2010년 6월 2일 제5회 동시지방선거가, 2012년 4월 11일 19대 국회의원선거가 있었다. 선거관리위원회의 선거통계시스템을 참고하여 선거 실시 180일 전을 기준으로 그 안에 발의된 법안을 1로, 나머지 법안을 0으로 코딩하였다.

(5) 법안의 특성 요인

신규법안의 경우 기존의 법안에 비해 법안의 통과에 더 오랜 시간이 소요될 것으로 예상되어, 국회 의안정보시스템을 참고하여 전면개정법안 또는 제정 법안은 1로, 부분 개정안은 0으로 각각 코딩하였다. 예산소요로 인한 비용추계서 첨부여부와 법안의 관련위원회 수는 국회 의안정보시스템을 참고하였다.

3) 대통령직인수위원회. (2008) 대통령직인수위원회 백서. 제17대 2, 성공 그리고 나눔. 146-237

1.국토발전의 새로운 틀, 5+2 창조적 광역발전전략. 2.7%성장파 300만개 일자리 창출. 3.지분형 분양 주택제도. 4.방송·통신 기구통합 및 방소통신위원회 설립. 5.영어 공교육 완성 방안. 6.전력적 외국 인투자유치를 위한 방안. 7.정부기능과 조직개편. 8.대운하 프로젝트추진을 위한 준비와 쟁점대응. 9.새만금 토지이용계획 변경과 환경대책. 10. 글로벌 과학연구 거점 조성.

3) 통제변수

법안의 통과 소요시간을 종속변수로 놓고, 대통령의 집권연차와 각각의 소관 상임위원회를 더미변수 처리하여 통제변수로 설정하였다. 법안의 정책유형에 따라 해당 법안의 입법과정이 달라질 수 있기 때문에(Low, 1964; Wilson, 1989; 정용덕 외 1996), 정책분야를 통제하기 위해 상임위원회별로 각 위원회가 소관하는 정책분야를 통제하기 위하여 모델에 삽입하였다. 대통령 집권연차는 행정부와 여당의 정부 장악력의 프락시 변수로 통제하였다.

3. 모델의 설정 및 분석방법

본연구의 분석단위는 639개의 법안이다. 이들 법안의 통과소요시간을 종속변수로 놓고, 여기에 영향을 미치는 요인으로 발의자 요인, 지원기관 요인, 법안처리과정 요인, 정치환경 요인, 법안의 특성 요인을 독립변수로 설정해 다음과 같은 회귀분석모형을 만들었다. 모든 관측치에서 법안의 통과라는 사건이 발생하였고 중도절단된 자료는 존재하지 않으므로 다중회귀분석방법을 사용하였다.

$$Y_1 = \beta_0 + \beta_1 \sum \text{발의자요인} + \beta_2 \sum \text{지원기관요인} + \beta_3 \sum \text{법안처리과정요인} \\ + \beta_4 \sum \text{정치환경요인} + \beta_5 \sum \text{법안특성요인} + \beta_6 \sum \text{통제변수} + \epsilon$$

Y_1 (종속변수) : 의원발의법안의 국회통과소요시간

발의자 요인 : 발의자_성별, 발의자_학력, 발의자_선수, 발의자_관료경력, 발의자_법조경력, 발의자_지방의회경력, 발의자_상임위원직, 발의의원 수

지원기관 요인 : 검토보고서 없음, 검토보고서 분량, 검토결과의 긍정/부정

법안처리과정 요인 : 정기회, 무더기입법, 날치기입법, 상임위원장 발의자 정당일치

정치환경 요인 : 선거실시, 대통령지지도(전월), 대통령아젠다

법안특성 요인 : 관련위원회 수, 예산소요, 개정안

통제변수 : 소관 상임위원회(정책분야), 대통령 집권연차

<표 4. 의원발의법안 변수 및 조작적 정의>

변수		조작적 정의		데이터 출처	
종속변수		법률안 통과 소요시간	Y(법안이 국회에 제출된 날부터 통과된 날까지의 일수)	의안정보시스템	
설명변수	발의자요인	대표발의자 정당	여당소속(1), 그 외(0)	역대선거정보시스템 (중앙선관위)	
		대표발의자 성별	남(1), 여(0)		
		대표발의자 학력	교육수준에 따라 9점 척도		
		대표발의자 선수	초선(1), 재선(2), 삼선이상(3)	의원검색시스템(국회)	
		대표발의자 관료경력	경력 있음(1), 없음(0)		
		대표발의자 법조경력	경력 있음(1), 없음(0)	국회의원개인홈페이지	
		대표발의자 지방의회경력	경력 있음(1), 없음(0)		
		대표발의자 상임위원회 일치	법안의 소관 상임위원회와 대표발의의원의 소속 상임위원회가 일치하는가 여부 일치(1), 불일치(0)	검색포털사이트 18대 국회경과보고서	
		발의의원 수	발의 당시 법안 찬성 의원수		
	지원기관	검토보고서	검토보고서의 분량: 라인수	의안정보시스템	
			검토결과 : 긍정(1),부정(0)*		
	처리과정	정기회·임시회	정기회(1), 임시회(0)	의안정보시스템	
		무더기입법	4분기 제출입법 (1), 그 외(0)	의안정보시스템	
		날치기입법	날치기 사례 해당 월에 통과된 입법	18대 국회 의정자료집	
		상임위원장 정당	상임위원장 여당(1), 야당(0)	18대 국회경과보고서	
	법안특성	관련위원회 수	법안의 관련위원회 수	의안정보시스템	
		예산소요	예산소요법안(1), 그 외(0)	의안정보시스템	
		개정안·제정안	제정안·전면개정안(1), 일부개정안(0)	의안정보시스템	
	정치환경	대통령지지도(전월)	전월지지도 변수(지지도 t-1)	R&R 월별 지지도 조사자료	
		대통령 아젠다	국정 아젠다(1), 그 외(0)	대통령직인수위원회 백서	
		선거실시	선거(대통령선거, 국회의원선거, 지방선거) : 실시(1), 불실시(0)	선거관리위원회 선거통계시스템	
통제변수		집권연차	대통령 집권연차	국회사무처 홈페이지	
		소관상임위원회	법률안이 회부된 상임위원회	의안정보시스템	

*긍정과 부정의 판단은 객관적인 신뢰성을 높이기 위해 동료 연구자와의 크로스체크 실시⁴⁾

4) 행정대학원 석사과정 수료생으로 한국직업능력개발원 연구원이다. 본 연구의 목적과 연구문제를 설명하고 전수에 대해 크로스체크를 하였다. 그 후 상호 검증을 통하여 긍정과 부정을 코딩하였다.

제 2 절 정부제출법안

1. 연구의 가설 및 분석틀

1) 연구의 가설

(1) 지원기관 요인

국회법상의 입법지원기관의 지원으로 대표적인 것이 상임위원회를 보좌하는 전문위원실의 검토보고서이다. 이러한 검토보고서는 전문위원실에서 작성하기는 하지만 이를 작성함에 있어서 입법조사처의 각종 보고서와 정책현안에 대한 입장, 각국의 입법례들을 참조하고, 예산정책처의 각종 보고서와 비용추계·예산분석자료들을 바탕으로 작성된다고 할 것이다. 이를보면 검토보고서 한 장에 담기는 내용은 전문위원실뿐만아니라 국회입법지원기관들의 지원의 총합으로 볼 수 있을 것이다. 검토보고서의 존재 유·무 및 분량과 정향성은 법안이 통과하는데 영향을 미칠 것이라는 추측하에 다음의 가설을 설정하였다.

검토보고서의 분량이 많다는 것은 법안의 복잡성에 기인하거나, 입법지원기관이 정부제출법안에 대하여 행정부 견제의 차원에서 면밀한 검토를 했다는 것을 의미할 것이므로 법률안 통과에 소요시간을 연장시킬 것이라라는 가설(1-1)을 도출하였다. 검토보고서의 내용이 부정적이라는 것 역시 행정부에 대한 입법부의 견제차원에서 입법지원기관이 법안에 대해서 명확한 반대의견을 내어 놓는 것으로 보아 법률안 통과과정에서 대립과 갈등이 발생할 것이라 예상되어 법률안통과에 소요되는 시간이 연장될 것이라는 가설(1-2)을 설정하였다. 검토보고서가 없다는 것은 국회입법과정상의 절차적인 특수성으로 보아 절차상의 생략 또는 정치환경적인 영향으로 인해 절차가 제대로 준수되지 못한 것으로 예상되어 법안의 통과에 소요시간에 미치는 영향은 결과적으로 시간을 단축시켰다고 예상되어 가설(1-3)을 설정하였다.

< 연구의 가설 : 지원기관 요인 >

- 1-1) 검토보고서의 분량이 많을수록 정부제출법안의 통과소요시간이 길어질 것이다.
- 1-2) 검토보고서의 내용이 부정적일수록 정부제출법안의 통과소요시간이 길어질 것이다.
- 1-3) 검토보고서가 없는 법안일수록 정부제출법안의 통과소요시간이 짧아질 것이다.

(2) 법안 처리과정 요인

정부제출법안은 의원발의법안보다도 더욱 4분기에 제출될 확률이 높다. 왜냐하면 정부는 매년 1월 입법계획을 세워 관계부처와의 협의 및 입법예고 등의 관련 절차를 거쳐 입안을 하게 되므로 주로 4분기가 가까워져야 입안이 가능하게 되는 경우가 많기 때문이다. 그러나 정기 국회 회기에는 국정감사와 예산안 심사 등으로 인하여 법안심사시간이 충분치 않아 정기회에 통과되는 법안들은 법률안 통과에 소요되는 시간이 짧을 것으로 예상되어 가설(2-1)을 도출하였다. 또한 이때 무더기로 처리되는 입법들도 또한 법안통과에 소요되는 시간이 짧을 것으로 예상되어 가설(2-2)을 설정하였다.

의원발의법안과 마찬가지로 날치기가 법률안 통과 소요시간에 영향을 미쳤을 것이라고 예상되어 가설(2-3)을 설정하였다. ‘날치기’는 쟁점법안을 둘러싸고 빈번히 발생하는 한국입법의 특징적인 요소라 할 것이다. 특히 대통령이 주도하는 법안일수록 여야의 쟁점 법안으로 부각될 가능성이 높고 국회가 입법교착에 빠질 경우 여당이 수의 우위를 앞세워 비정상적인 방법으로 법안을 강행처리했음을 의미한다(신현기, 2013). 상임위원장의 영향력이 막강하다는 것을 감안했을 때 여당소속 상임위원장은 정부와 의회의 점점의 역할을 할 수도 있으며, 법률안 통과를 용이하도록 영향력을 행사한다면 정부제출법안의 통과에 소요되는 시간을 단축시킬 수 있을 것이라 생각되어 다음의 가설(2-4)을 도출하였다.

< 연구의 가설 : 법안 처리과정 요인 >

- 2-1) 정기회에 통과되는 법안일수록 정부제출법안의 통과소요시간이 짧아질 것이다.
- 2-2) 무더기입법일수록 정부제출법안의 법률안 통과소요시간이 짧아질 것이다.
- 2-3) 날치기 입법일수록 정부제출법안의 법률안 통과소요시간이 짧아질 것이다.
- 2-4) 상임위원장이 여당 소속일수록 정부제출법안의 법률안 통과소요시간은 짧아질 것이다.

(3) 정치환경 요인

우리나라 대통령의 임기는 단임제이므로 선거가 있는 해에 소속정당의 유권자의 지지를 획득하기 위해 보다 적극적으로 정부법안을 국회에 제출할 것이다. 그러나 국회의원들은 정부제출 법안의 신속한 통과에 관심을 기울이기 보다는 법안 이외의 정치적인 이슈의 대상에 더 관심을 기울여 법안 통과 소요시간을 지체시킬 것이다(목진휴, 2010). 따라서 선거라는 정치적 환경 요소는 중요한 고려 대상되며, 법률안 통과소요시간에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 예측하에 가설(3-1)를 설정하였다.

대통령지지도 변수 역시 의원발의입법과의 일정한 차이를 보일 것이라고 생각되어 대통령지지도가 높을수록 정부의 정책의 추진력이 강해져 법률안 통과에 소요되는 시간을 단축시킬 것이라는 가설(3-2)가 나오게 되었다.

대통령 아젠다에 속하는 법률일수록 정책에 대해 강하게 집행을 하고자 하지만, 의회의 견제는 그와 비례하여 커질 것으로 예상되어 법률안이 통과하는데 더 오랜 시간을 지체시킬 것으로 예상되어 가설(3-3)을 도출하였다.

대통령 임기 후반으로 갈수록 대통령의 자원이 소진하고 권력의 누수현상이 발생할 것으로 예상되어 국정장악력은 떨어질 것이라는 예상하에 정부제출법률안의 통과에 많은 시간이 소요될 것이라는 가설(4-4)를 설정하였다.

< 연구의 가설 : 정치환경 요인 >

- 3-1) 선거가 실시되는 해일수록 정부제출법안의 법률안 통과소요시간이 짧아질 것이다.
- 3-2) 대통령지지도가 높을수록 정부제출법안의 법률안 통과소요시간이 짧아질 것이다.
- 3-3) 대통령아젠다에 속하는 법안일수록 정부제출법안의 법률안 통과소요시간은 길어질 것이다.
- 3-4) 대통령 집권연차가 늘어날수록 정부제출법안의 법률안 통과소요시간은 길어질 것이다.

(4) 법안특성 요인

국회법상 재정이 수반되는 법안에는 필수적으로 비용추계서를 첨부하여야 한다. 비용이 수반되는 법안일수록 예산상의 문제로 인해 법안의 통과소요시간이 길어질 것이라는 가설(4-1)을 도출했다. 또한 법률을 새로 제정하는 경우 입법이 처음되는 만큼 이해관계집단의 관심이 이 더 높을 것이며, 제정 법안이 미치는 영향과 결과들에 대해서 이해와 협조를 구하는데 시간이 더 소요될 것이므로 여기서 개정안일수록 정부제출법안의 통과소요시간이 단축될 것이라는 가설(4-2)을 설정하였다. 관련위원회가 많은 사안일수록 복잡하고도 다양한 이익들이 얽혀있어 법률안의 통과를 더 어렵게 만들 것이라는 가설(4-3)을 도출했다.

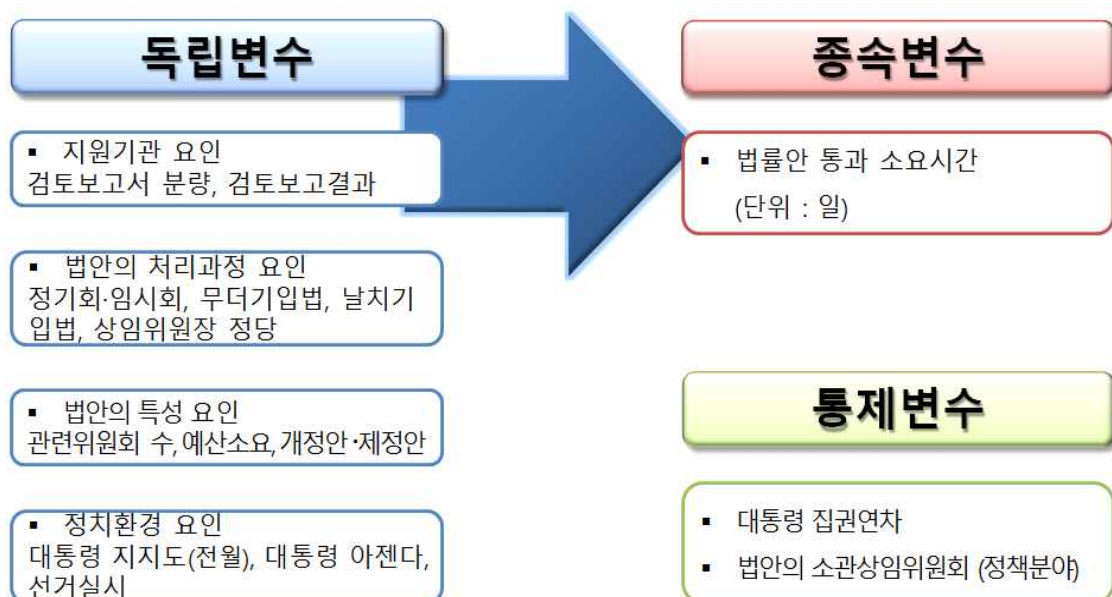
< 연구의 가설 : 법안특성 요인 >

- 4-1) 예산이 소요되는 법안일수록 정부제출법안의 통과소요시간이 길어질 것이다.
- 4-2) 개정안일수록 정부제출법안의 통과소요시간이 짧아질 것이다.
- 4-3) 법안의 관련위원회 수가 많을수록 정부제출법안의 법률안 통과소요시간은 길어질 것이다.

2)연구의 분석틀

본 연구의 분석틀은 다음과 같다. 우선, 연구의 종속변수는 법률안의 통과소요시간이다. 여기에 영향을 미치는 설명변수를 크게 4가지의 범주로 나누었다. 법안처리과정상의 요인, 지원기관 요인, 정치환경 요인, 법안의 특성 요인이 그것이며, 각 범주 하에서 세부적인 변수를 정의하였다. 자세한 변수의 구성과 개념 및 측정방법은 다음의 변수의 측정 부분에서 소개할 것이다.

<그림 2. 연구의 분석틀 : 정부제출법안>



2. 변수의 측정

1) 종속변수 : 법률안 통과 소요시간

의원발의법안과 동일한 이유로 법안이 국회에 제출된 날로부터 통과된 날까지의 일수를 종속변수로 측정한다. 국회에 법안 제출이후 본회의 의결까지의 총소요일수를 분석변수로 상정하여 결과를 도출한다.

2) 독립변수

(1) 지원기관 요인

검토보고서의 분량은 의안정보시스템에 게재되어 있는 검토보고서를 확인하여 라인수를 측정하였으며, 검토보고서의 정향성 여부는 각각의 검토보고서를 확인한 결과 명확하게 부정 입장을 표명한 것과 입법의 중복을 언급한 것, 실효성 없음의 의견을 표시한 것 등을 부정으로 나머지를 긍정으로 코딩하였다.

(2) 법안처리과정 요인

법안의 처리시점이 정기회인지 임시회인지는 의안정보시스템을 기준으로 코딩하였으며, 상임위원장의 정당은 18대 국회경과보고서를 참고하여 여당일 경우 1로, 야당일 경우 0으로 코딩하였다.

날치기 여부 변수는 다음의 <표 2>에 정리된 것처럼, 날치기 사례가 발생했던 월에 법안이 통과되었는지 여부를 가변수로 처리했다. 무더기입법 여부 변수는 정기국회가 열리는 4분기에 무더기로 법안이 제출되고 통과된다는 사실을 감안하여 4분기에 제출되었는지 여부를 가변수 처리하여 코딩하였다. 아래의 <표 5>로 18대 국회 기간 중 분기별로 제출된 정부제출법안의 빈도를 확인할 수 있다.

<표 5. 18대 국회 정부제출법안의 분기별 현황>

	1분기	2분기	3분기	4분기
2008	0	4	75	249
2009	14	32	62	67
2010	2	51	39	55
2011	9	10	14	7
총계	25	97	190	378

(3) 정치환경 요인

대통령 지지도 변수는 리서치앤리서치(R&R)가 이명박 대통령 재임기간 조사한 월별 지지도 조사 자료를 활용했다. 지지도의 경우 당월의 지지도가 바로 영향을 미치는 것이 아니라 약간의 시차를 두고 그 영향을 미치므로 전월의 지지도를 변수로 활용했다. 대통령 아젠다는 대통령직인수위원회에서 발간한 백서의 10대 쟁점정책 도출과제⁵⁾를 중심으로 관련 법안을 코딩하였다. 선거 실시 변수의 경우 18대 국회가 개원하고 있는 기간 중에는 2010년 6월 2일 제5회 동시지방선거가, 2012년 4월 11일 19대 국회의원선거가 있었다. 선거관리위원회의 선거통계시스템을 참고하여 선거 실시 180일 전을 기준으로 그 안에 발의된 법안을 1로, 나머지 법안을 0으로 코딩하였다.

(4) 법안의 특성 요인

신규법안의 경우 기존의 법안에 비해 법안의 통과에 더 오랜 시간이 소요될 것으로 예상되어, 국회 의안정보시스템을 참고하여 전면개정법안 또는 제정 법안은 1로, 부분 개정안은 0으로 각각 코딩하였다. 예산소요로 인한 비용추계서 첨부여부와 법안의 관련위원회 수는 국회 의안정보시스템을 참고하였다.

3) 통제변수

법안의 통과 소요시간을 종속변수로 놓고, 통제변수는 정부발의법안이나 의원발의법안이나의 여부와 정책분야를 통제하기 위하여 법안이 상정된 소관 상임위원회를 더미변수로 조작화하여 분석모델에 포함하였다. 이는 정책이 가진 기본적인 속성과 내용에 따라서 법률안통과에 소요되는 시간이 상이함을 고려한 조치였다. 대통령 집권연차가 늘어나면서 정부의 국정장악력이 약화되어지고 레임덕이 강화되는 현상을 통제하기 위해 집권연차 역시 통제변수로 넣었다.

5) 대통령직인수위원회. (2008) 대통령직인수위원회 백서. 제17대 2, 성공 그리고 나눔. 146-237

1.국토발전의 새로운 틀, 5+2 창조적 광역발전전략. 2.7%성장과 300만개 일자리 창출. 3.지분형 분양 주택제도. 4.방송·통신 기구통합 및 방송통신위원회 설립. 5.영어 공교육 완성 방안. 6.전략적 외국 인투자유치를 위한 방안. 7.정부기능과 조직개편. 8.대운하 프로젝트추진을 위한 준비와 쟁점대응. 9.새만금 토지이용계획 변경과 환경대책. 10. 글로벌 과학연구 거점 조성.

3. 모델의 설정 및 분석방법

본연구의 분석단위는 690개의 법안이다. 이들 법안의 통과소요시간을 종속변수로 놓고, 여기에 영향을 미치는 요인으로 지원기관 요인, 법안처리과정 요인, 정치환경 요인, 법안의 특성 요인으로 범주화시켜 독립변수를 설정해 다음과 같은 회귀분석 모형을 만들었다. 모든 관측치에서 법안 통과라는 사건이 발생하였고 중도절단된 자료는 존재하지 않으므로 다중회귀분석방법을 사용하였다.

$$Y_2 = \beta_0 + \beta_1 \sum \text{지원기관요인} + \beta_2 \sum \text{법안처리과정요인} + \beta_3 \sum \text{정치환경요인} \\ + \beta_4 \sum \text{법안특성요인} + \beta_5 \sum \text{통제변수} + \epsilon$$

Y₂(종속변수) : 정부제출법안의 국회통과소요시간

지원기관 요인 : 검토보고서 없음, 검토보고서 분량, 검토결과의 긍정/부정

법안처리과정 요인 : 정기회, 무더기입법, 날치기입법, 상임위원장 여당일치

정치환경 요인 : 대통령지지도(전월), 대통령아젠다, 선거실시

법안특성 요인 : 예산소요, 개정안, 관련위원회 수

통제변수 : 소관 상임위원회(정책분야), 대통령 집권연차

<표 6. 정부제출법안의 변수 및 조작적 정의>

변수		조작적 정의		데이터 출처
종속변수		법률안 통과 소요시간	Y(법안이 국회에 제출된 날부터 통과된 날까지의 일수)	의안정보시스템
설명변수	지원 기관	검토보고서	검토보고서의 분량: 라인수	의안정보시스템
			검토결과 : 긍정(1),부정(0)*	
	처리 과정	정기회·임시회	정기회(1), 임시회(0)	의안정보시스템
		무더기 입법	4분기 제출입법 (1), 그 외(0)	의안정보시스템
		날치기입법	날치기 사례 해당 월에 통과된 입법	의안정보시스템
		상임위원장 정당	상임위원장 소속정당 여(1), 야(0)	18대 국회 의정자료집
	정치 환경	대통령 지지도	전월지지도 변수(지지도 t-1)	R&R 월별 지지도 조사자료
		대통령 아젠다	국정 아젠다(1), 그 외(0)	대통령직인수위원 회 백서
		선거실시	선거(대통령선거, 국회의원선거, 지방선거) : 실시(1), 불실시(0)	선거관리위원회 선거통계시스템
	법안 특성	예산소요	예산소요법안(1), 그 외(0)	의안정보시스템
제정안·개정안		제정안·전면개정안(1), 일부개정안(0)	의안정보시스템	
관련위원회 수		법안관련위원회 수	의안정보시스템	
통제변수		집권연차	대통령 집권연차	국회사무처 홈페이지
		소관상임위원회	법률안이 회부된 상임위원회	의안정보시스템

*긍정과 부정의 판단은 객관적인 신뢰성을 높이기 위해 동료 연구자와의 크로스체크 실시⁶⁾

6) 행정대학원 석사과정 수료생으로 직업능력개발원 연구원이다. 본 연구의 목적과 연구문제를 설명하고 전수에 대해 크로스체크를 하였다. 그 후 상호 검증을 통하여 긍정과 부정을 코딩하였다.

제 4 장 법률안 통과 결정요인에 관한 분석

제 1 절 의원발의법안

1. 기술통계분석

<표 7. 의원발의법안 기술통계>

레이블	N	평균	표준편차	최소값	최대값
총소요일수	639	233.7105	222.5113	0	1111
대표발의자 정당	639	0.6698	0.47065	0	1
대표발의자 성별	639	0.8748	0.3312	0	1
대표발의자 학력	639	6.9108	1.69265	0	9
대표발의자 선수	639	1.723	0.77173	1	3
대표발의자 관료경력	639	0.43036	0.49551	0	1
대표발의자 법조경력	639	0.23787	0.42611	0	1
대표발의자 지방의회경력	639	0.1205	0.3258	0	1
대표발의자 상임위원장 경력	639	0.17997	0.38446	0	1
대표발의자 상임위원회 일치	639	0.56495	0.49615	0	1
발의의원 수	639	17.74961	18.21243	10	172
대통령지지도(전월)	639	39.9784	5.89996	27.5	52.5
대통령아젠다	639	0.08294	0.27601	0	1
집권연차	639	1.74178	1.23456	0	4
처리회기	639	0.29108	0.45462	0	1
예산소요	639	0.35837	0.4799	0	1
개정안·제정안	639	0.87324	0.33297	0	1
상임위원장 소속정당	639	0.518	0.50007	0	1
검토보고서	639	0.98435	0.24355	0	2
검토보고서분량	639	125.2332	156.1598	0	1325
관련위원회 수	639	0.09546	0.42489	0	5
무더기입법	639	0.46322	0.49904	0	1
선거실시	639	0.14867	0.35604	0	1
날치기입법	639	0.02504	0.15637	0	1

의원 발의 법률안의 평균소요시간은 약 233일, 즉 대략 8개월 정도 걸리는 것으로 확인되었다. 표준편차가 222일 정도이므로, 법률안에 따라 소요시간에 차이가 큰 것으로 보인다. 가장 짧은 일수를 기록한 법안은 날치기 법안 중 본회의 의결 당일날 수정안이 발의되어 바로 의결된 경우⁷⁾ 그 값이 0이 되었다. 반면 가장 긴

7) 지방세법 일부개정법률안(2011.11.22.), 신문등의자유와기능보장에관한법률 전부개정법률안 (2009.7.22), 금융지주회사법 일부개정법률안(2009.7.22.), 방송법 일부개정법률안 (2009.7.22)

일수를 기록한 법안은 2008년 11월 28일 발의되어 2011년 12월 29일 본회의를 통과한 ‘변호사법일부개정안⁸⁾’이었다.

발의의원 수는 평균 17.75명이며, 국회법상 10명 이상의 의원이 발의 할 수 있다는 명문의 규정이 있어 최소값은 10명이지만, 최대값은 ‘토지임대부 분양주택 공급 촉진을 위한 특별조치법안’의 172명이었다.

연구기간 내에 대통령 평균 지지도는 40% 정도로 보이며, 표준편차가 5.9% 정도로 거의 일정한 분포를 나타내고 있다.

상임위원회에서의 중요한 역할은 의원들에게 제출된 법안을 검토하여 보고하는 것인데, 이를 검토보고서로 제출한다. 이의 내용에 따라 법률안 통과에 어떤 영향을 미치는지 알아보고자 설정한 변수였다. 검토보고서의 라인수도 125줄인데 비해 표준편차가 156으로 검토보고서에 따라 차이가 크게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 제정안에 관한 법률일수록 각 조문 하나하나마다 의견을 제시하기 때문에 총 분량은 매우 크다. 가장 많은 양을 보인 것은 민주당이 발의한 ‘조세특례제한법’이 1325줄의 검토보고서였다. 검토보고서가 없는 경우는 직접 법안심사소위원회로 회부된 경우이다.

의원발의법안의 경우 의원들의 시민단체가 평가하는 입법활동 점수때문에 사소한 개정안을 내는 경우도 많다. 이 경우 검토보고서의 분량은 작을 수밖에 없다. 지난 제17대 국회의 입법활동을 분석한 연구에 의하면 의원이 발의한 개정법률안에서 개정조문이 1-2개인 경우 54.7%, 개정조문이 3-4인 경우 10.8%, 개정조문이 5개 이상인 경우 22.6%임을 알 수 있는데(이현출, 2008), 이는 의원들의 과시성 발의와 법안내용에 충실함보다는 양적 발의 빈도수를 부풀리는 것에 치중하고 있다는 것을 보여준다. 발의의원의 수 역시 소위 ‘품앗이법안’이라 불리는 실적올리기 일환으로 같은 정당 소속이거나 친분이 있는 경우 등 이름만을 올리는 경우가 많아 실제 입법과정에 영향을 행사함에 허수가 있을 것으로 보인다.

연구범위를 18대 국회에서 통과된 법률만을 연구대상으로 한정하였으므로 통과 결과와 법률안 통과 소요시간에 영향을 끼치는지 알아보기 위하여 원안가결(0)과 수정가결(1)로 나눠 분석하였다. 가결이라는 동일한 결과이기는 하지만 원안 그대로 통과되기 보다는 수정을 거쳐 상임위원회 또는 본회의를 통과한다는 것은

8) 제안이유 및 주요내용: 현행 양벌규정은 문언상 법무법인 등이 소속 변호사에 대한 관리·감독상 주의의무를 다하였는지 여부에 관계없이 법무법인 등을 처벌하도록 하고 있어 책임주의 원칙에 위배될 소지가 있으므로, 법무법인 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다한 경우에는 처벌을 면하게 함으로써 양벌규정에도 책임주의 원칙이 관철되도록 함. (안 제115조 제2항)

법률안 통과에 소요시간을 연장시킬 것으로 추측되었다. 정부제출법안의 경우 수정가결의 비율이 의원발의법안보다 약8%p 더 높은 것으로 나타났다. 과거에는 행정부관료의 정보우위성과 정책전문성 등으로 정부제출법안의 원안가결률이 높았지만, 의회의 역량이 강화되고 있는 요즘은 그와 반대의 결과를 보이는 것으로 추측된다.

<표 8. 의원발의법안 처리결과>

처리결과	빈도	백분율
수정가결	255	39.91
원안가결	384	60.09

<표 9. 의원발의법안 발의자요인>

		빈도	백분율
대표발의자 소속정당	야당	211	33.02
	여당	428	66.98
대표발의자 성별	여성	80	12.52
	남성	559	87.48
대표발의자 학력	기타	2	0.31
	대학중퇴	2	0.31
	대학졸업	211	33.02
	석사수료	31	4.85
	석사졸업	180	28.17
	박사수료	8	1.25
	박사졸업	205	32.08
대표발의자 관료경력	경력없음	364	56.96
	경력있음	275	43.04
대표발의자 법조경력	경력없음	487	76.21
	경력있음	152	23.79
대표발의자 지방의회경력	경력없음	562	87.95
	경력있음	77	12.05
대표발의자 상임위원회 일치	불일치	278	43.51
	일치	361	56.49

18대 국회에서는 발의자가 여당인 경우가 발의자가 야당인 경우보다 두배가량 많았다. 이는 18대 국회에서는 지속적으로 여대야소의 형국, 즉 단점정부의 상황이었음에 일정한 원인이 있다고 생각된다. 단점정부가 국민의 요구에 더 효율적으로 대응할 수 있기 때문에 입법에 있어서 투입에 관해서는 더 생산적이라고 볼 수 있을 것이다.

남성 국회의원이 압도적으로 많은 반면 여성의원들을 비율이 늘어나는 추세이기

는 하지만 아직도 소수이다. ‘공직선거법’상으로 여자후보자 공천 등을 강제하는 규정들이 있으나 잘 준수되지 않는 문제점이 있다. 성별에 따라 어떤 법안들을 발의했는지 여부와 성별이 법률안 통과에 어떤 영향을 미치는지 알아보고자 설정한 변수였다. 18대 국회에서 여성의원이 전체에서 차지하는 비율이 약13%정도였고 발의한 법안과 거의 비슷한 비율을 보이고 있다.

학력은 대부분 대학이상의 고등교육을 받은 것으로 보이며 학사, 석사, 박사 비슷한 분포를 보였다. 이는 관료경험이나 법조경험을 가진 발의자의 분포가 점점 늘어나는 추세라는 것을 감안할 때 양자는 연관이 있을 것으로 여겨진다.

국회의원은 선수가 높을수록 더 막강한 힘을 가져 법률안 통과를 더 용이하게 할 것이라는 가설하에 설정된 변수이다. 우리나라는 조선의 비율이 비교적 높은 것으로 알려져 있는데 역시 법안을 발의함에 있어서도 비슷한 분포를 보이는 것 같다.

풀뿌리 민주주의로 불리는 지방자치가 실시된지 오래되지 않아 지방의회의 경력이 있는 빈도수는 그리 높지 않으나 지방의 정치를 경험하고 중앙의 정치를 경험한다는 면에서 중요한 변수라고 생각되었다.

발의한 의원이 속한 상임위원회와 법안의 소관 상임위원회가 일치하는지를 알아보는 변수로 설정했으며, 이들 양자가 일치할 때 법안에 대한 전문성이 더 높고 법안이 통과되는데에도 더 강한 추진력을 가질 것이라고 추측되어 설정된 변수이다. 실제로 일치하는 경우가 과반수 이상을 넘는 빈도를 보여주고 있다. 의원 본인이 속한 상임위원회의 소관 정책들에 대해 더욱 관심과 전문성이 높다는 것을 확인시켜주었다.

<표 10. 의원발의법안 정치환경 요인>

		빈도	백분율
대통령아젠다	아니다	586	91.71
	그렇다	53	8.29
선거실시	아니다	544	85.13
	그렇다	95	14.87
집권연차	1년차	123	19.25
	2년차	198	30.99
	3년차	62	9.7
	4년차	233	36.46
	5년차	23	3.6

법안의 내용이 대통령의 국정아젠다와 관련이 있다면 국회와의 역학관계는 어떠한지 알아보고자 설정한 변수이다. 국정아젠다 포함과 불포함의 여부를 보았을 때

열배정도의 차이 분석을 보여준다. 정부제출법안과 비교했을 때 두배정도 차이가 있는 것으로 보인다. 그러나 대통령의 아젠다를 의원이 발의한다는 것은 물론 여당차원에서의 지원이 될 수도 있겠지만, 우회입법은 아니었는지 향후 더 논의되어야 할 것이다.

전국적인 선거가 실시되는 경우 법률안 통과에 일정한 영향을 미칠 것이라고 생각되어, 공직선거법상 선거운동제한의 기준이 되는 선거일전 180일부터 선거일까지에 제출된 법률들에 한해 관련 법안을 산정하였다. 이를 기준으로 2010년6월2일 선거일을 기준으로 선거일전 180일 사이와 2012년4월11일 선거일을 기준으로 선거일전 180일 사이에 발의된 법안은 총95개였다.

대통령의 집권연차에 법률안 통과에 어떤 변화가 생기는지를 알아보기 위해 설정한 변수였다. 집권말기로 갈수록 정부는 레임덕 현상이 강해지고 대통령의 국정장악력은 떨어진다. 사실 5년차는 임기가 거의 얼마 남지 않았다는 것을 고려하면, 4년차에 그동안 밀린 입법들을 한꺼번에 발의하는 것으로 보인다.

<표 11. 의원발의법안 연도별 발의 빈도>

집권연차	빈도	백분율	누적빈도
1년차	123	19.25	123
2년차	198	30.99	321
3년차	62	9.70	383
4년차	233	36.46	616
5년차	23	3.60	639

국회법상 재정관련법률안에는 법률안에 추계비용서를 첨부하게끔 규정되어 있다. 큰 비용이 수반되는 법률일수록 통과에 어려움이 있을 것이라는 가정하에 설정한 변수이다. 법률안은 일부개정의 경우가 전부개정 내지는 새로 제정하는 법률보다 월등히 많았으며, 이는 우리나라 법률의 사소한 개정들이 많음을 보여주는 자료이다.

<표 12. 의원발의법안 법안의 특성 요인>

		빈도	백분율
예산소요	없음	410	64.16
	있음	229	35.84
개정안·제정안	제정안	81	12.68
	개정안	558	87.32

국회법상 16개의 상임위원회가 있으며, 각각의 현안들에 대하여 특별위원회가 만들어지기도 한다. 다음은 상임위원회별 법안처리 결과를 보여주고 있다. 또한 하나의 법률안이 여러 위원회에 걸쳐있는 경우 관련위원회들도 각각의 심사를 하기도 한다.

<표 13. 의원발의법안 소관상임위원회별 처리 현황>

소관상임위원회	빈도	백분율	소요일수 평균	소요일수 표준편차
법제사법위원회	42	6.57	243	234.179
교육과학기술위원회	33	5.16	232	222.662
국방위원회	18	2.82	230	217.227
국토해양위원회	61	9.55	233	222.841
기획재정위원회	36	5.63	235	231.799
농림수산식품위원회	92	14.4	238	214.185
문화체육관광방송통신위원회	52	8.14	237	226.047
보건위원회 ⁹⁾	34	5.32	236	223.984
여성위원회 ¹⁰⁾	15	2.35	248	210.835
외교통상통일위원회	12	1.88	258	218.541
정무위원회	36	5.63	232	222.522
지식경제위원회	58	9.08	240	228.490
행정안전위원회	36	5.63	234	219.346
환경노동위원회	31	4.85	238	224.361
기타위원회 ¹¹⁾	83	12.99	234	219.456

법안이 포괄하는 정책분야에 따른 입법시간과 입법결과는 어떻게 달라질까? 소관상임위원회의 변수들은 법안이 다루는 정책분야가 국회에서 해당 법안의 처리가 얼마나 오래걸릴까를 검토하고자 하였다. 분석결과 각 소관상임위원에서 처리된

9) 2010년 2월 25일 의결된 국회법 제37조에 따라 소관부처 명칭이 ‘보건복지가족부’에서 ‘보건복지부’로 변경됨에 따라 18대 국회에서 ‘보건복지가족위원회’와 ‘보건복지위원회’에 상정된 법안의 합계이다.

10) 2010년 2월 25일 의결된 국회법 제37조에 따라 소관부처 명칭이 ‘여성부’에서 ‘여성가족부’로 변경됨에 따라 18대 국회에서 ‘여성위원회’와 ‘여성가족위원회’에 상정된 법안의 합계이다.

11) ‘기타위원회’에는 ‘평창동계올림픽 및 국제경기대회지원특별위원회, 국제경기대회개최 및 유치지원특별위원회, 정치개혁특별위원회, 국제경기대회지원특별위원회, 국회운영위원회, 정보위원회, 규제개혁특별위원회’가 속해 있다.

평균 소요일수는 큰 차이를 보이지 않았다. 이는 처리된 법안의 빈도나 당해위원회들에서 다루고 있는 분야 또는 부처관련 업무의 양과는 무관한 것으로 보인다.

한국은 부처별 상임위원회 제도로 운영되고 있다. 국회와 행정부의 관계 면에서는 의원입법이 증대, 행정부처 내에서는 부처간이기주의의 확대에 의한 부처 간 갈등의 조정이 쉽지 않았다는 점을 지적할 수 있겠다. 국회 내 심의과정에서 가장 중요한 단계는 위원회 심사단계인데 그 중에서도 소위원회의 심사이다. 소위원회에서는 실질적은 심사가 이루어지고, 법안의 운명이 결정된다. 정부발의 법안의 경우 부처 간 협의가 잘 이루어지지 않았을 경우이거나 또 의원발의 법안의 경우 여러 행정부처가 관련된 경우 이러한 입법의 국회 입법심사과정은 관계 행정부처간의 이해대립이 거의 최종적으로 이루어지는 중요한 기회로 작용하고 있는 것이다. 법안에 있어서의 관계부처간의 갈등은 국회법안심의 과정에서 강력하게 나타난다는 것이다. 이로 인하여 발생하는 국회입법과정의 문제점은 결국 입법지연이나 부실한 입법심사가 될 수밖에 없다는 것이다.

의원발의법안의 경우는 국회입법과정이 바로 행정부처간의 이해관계가 조정되는 과정이라 할 수 있다. 최근에 행정부 내에서 부처 간 협조가 어렵기 때문에 또한 부처간 협의시 시간이 많이 소요되기 때문에 행정부처에서는 국회의원을 통한 의원발의 법안을 추진하는 경우가 많아지고 있다는 사실은 우회입법이라고 불리기도 한다. 의원발의 법안이지만 실제로는 부처가 추진하는 경우가 많다는 것이다. 한국 국회상임위원회는 완전히 정부부처의 조직별로 나뉘지고 있기 때문에 매우 강한 부처별 상임위원회제도라고 할 것이다. 우리나라의 경우 부처별 상임위원회제도를 채택하고 있음을 인해 부처별 이기주의가 그대로 국회에서도 재현되고 있다. 강한 상임위원회제도로 인하여 각 상임위원회는 소속 행정부처를 감독 통제하기보다는 상호 상부상조하는 소속기관 또는 고객으로 대하는 경우가 많다(문제풍, 2009).

<표 14. 의원발의법안 처리과정 요인>

		빈도	백분율
처리회기	임시회	453	70.89
	정기회	186	29.11
무더기입법	아니다	343	53.68
	그렇다	296	46.32
날치기입법	아니다	623	97.5
	그렇다	16	2.5
상임위원장 정당	야당	308	48.2
	여당	331	51.8

국회는 회기계속의 원칙하에 매년 1회 정기회를 그리고 나머지 월들 중 국회법에 규정된 월을 제외하고는 임시회를 열수가 있다. 각각의 회기에 처리된 법률들을 보았을 때 임시회에 처리된 법률들이 월등히 많음을 알 수 있다. 정기회에는 시간상의 제약으로 국정감사 및 조사, 예산안 심의 등으로 인하여 법안처리에 있어서는 그 빈도수를 보아 그 차이가 큼을 알 수 있다.

상임위원장은 상임위원회에서 막강한 실권을 행사하며 법안통과에 중요한 영향력을 미친다. 또한 대통령은 상임위원장을 대통령과 의회의 조력자로 내세워 자신의 정책들을 실현하고자 할 수 있어 상임위원장의 여야의 여부는 중요할 것으로 생각되어 설정한 변수이다. 그러나 실제로의 운영은 국회법상 교섭단체를 구성한 정당에서 합의하게 상임위원장 자리를 배분하고 있어 빈도상으로는 큰 차이를 보이지 않는다.

날치기는 우리나라 입법의 특수한 요인으로 18대 국회에서 존재한 5건의 날치기 사례들을 바탕으로 그 날에 통과된 법안들을 따로 분류하였으며, 통과된 법안의 수는 전체에 비해서 볼 때 16개로 미미하나, 그 영향력을 큰 것으로 생각된다. 18대 국회의 언론관계법이나 소위4대강 특별법등은 대통령이 주도적으로 추진한 입법의제라는 특징을 갖는다. 즉 단점정부의 상황에서 대통령의 의제를 둘러싼 입법 갈등으로 인해 국회에 입법교착에 빠지자, 국회의장이 이를 직권상정을 통해서 처리하는 것이 전형적인 양상이었다.

2. 상관분석

각 변수들간의 상관관계를 알아보고자 상관분석을 실시하였다. 상관계수가 0.5이상인 변수들을 중심으로 변수간의 관계를 확인한바 ‘대표발의자의 선수’변수와 ‘대표발의자의 상임위원장 경력’변수가 높은 상관값을 보였다. 상임위원장은 정당에서 주로 3선이상의 중진의원들이 맡고 있어 선수와 밀접한 관계가 있는 것으로 보인다. 상관분석결과는 <부록>으로 첨부하였다.

3. 회귀분석

의원발의법안의 통과소요시간에 영향을 미치는 변수 중 발의자의 법조경력, 소속 상임위원회와 법안의 소관 상임위원회의 일치, 정기회여부, 예산소요 여부, 개정안·제정안 여부, 검토보고서가 없는 경우, 대통령지지도, 상임위원장 발의자 정당일치 총8개의 변수가 통계적으로 유의미했다.

발의자의 법조경력은 입법에 소요되는 시간을 단축시키는 결과를 보여주었다. 이는 의회의 형성 초기에는 사회에서 생업에 종사하면서 자신의 이해관계를 표출시키기 위하여 정치에 참여하는 환경, 즉 사회의 다양한 직능집단들이 자기의 이해를 대변할 수 있는 정당을 선택하고 국회로 진출되었다면(문우진·유승익, 2007), 이제는 그 반대의 상황이 되었음을 의미한다. 고학력의 전문가집단의 국회 진출이 증가하면서, 이들이 사회의 다수를 대변하고 있다. 이들은 법률안에 대한 지적능력과 실제 적용되었을 경우의 문제점 등을 잘 알고 법안자체의 흠결이 적은 형식적으로 완결된 법률안을 발의하였을 것이며, 이는 법률안 통과 소요시간을 단축시켰을 것으로 보인다.

발의의원의 소속 상임위원회와 법안의 소관 상임위원회가 일치하였을 경우 법률안 통과에 소요되는 시간은 불일치하였을 경우보다 101일 단축됨을 알 수 있다. 이는 박경미(2009)의 연구 결과를 지지하는 결과이다. 의원이 소속된 상임위원회에 자신의 법안이 상정된다면 소속의원은 그렇지 않은 의원보다 상임위원회 활동에 더 적극적이며, 당해 상임위원회의 활동을 통해 전문성 또한 축적되어있을 것이기 때문이다.

<표 15. 의원발의법안 회귀분석 결과>

Label		회귀계수	표준오차	표준화된 회귀계수	
상수		-64.8959	91.36565	0	
대표발의자	성별	-24.3389	22.60181	-0.03623	
	학력	-30.1431	15.51442	-0.06406	
	선수	15.91242	10.62153	0.05519	
	관료경험	-2.90096	15.42215	-0.00646	
	법조경험	-35.6415*	17.87486	-0.06825	
	지방의회경험	1.02074	24.63801	0.00149	
	상임위일치	-101.522***	16.80403	-0.22637	
	발의의원수	-0.64217	0.42761	-0.05256	
	지원기관	검토보고부정	11.16126	37.31749	0.00954
검토보고없음		-150.405**	50.46186	-0.09903	
검토보고분량		0.04066	0.05585	0.02853	
처리과정	정기회	82.04054***	20.11744	0.16762	
	무더기입법	-8.85375	17.0472	-0.01986	
	날치기입법	-58.3862	48.61145	-0.04103	
	상임위원장·발의자 정당 일치	-38.7538*	16.32979	-0.08715	
정치환경	대통령지지도	7.01554***	1.73868	0.18602	
	대통령아젠다	-10.6996	27.05896	-0.01327	
	선거실시	-57.6269	23.06041	-0.09221	
	집권연차	2년차	151.051***	27.803	0.31417
		3년차	186.5696***	41.07571	0.24838
		4년차	289.9303***	29.19743	0.62766
		5년차	404.6397***	48.49707	0.33901
법안특성	예산소요	-49.8863**	18.07697	-0.10759	
	개정안	-74.173**	26.8026	-0.11099	
	관련위원회 수	12.47279	18.02906	0.02382	
	소관상임위원회	교육과학기술위원회	168.3078***	42.56957	0.16753
		국방위원회	-14.8043	50.34577	-0.01102
		국토해양위원회	49.90585	36.83258	0.06596
		기획재정위원회	-6.1909	40.53934	-0.00642
		농림수산식품위원회	-54.3736	35.37547	-0.08585
		문화체육관광방송통신위원회	72.9762	38.87321	0.08974
		보건위원회	159.5673***	42.56335	0.16108
		여성위원회	-6.18161	54.28686	-0.00421
		외교통상통일위원회	-74.6085	57.3144	-0.04555
		정무위원회	115.3035**	41.14934	0.11957
		지식경제위원회	-14.2339	36.42634	-0.01839
		행정안전위원회	55.51984	40.82012	0.05758
		환경노동위원회	77.94203	42.98394	0.07532
		기타위원회	-116.517**	39.03956	-0.17618
F VALUE		12.31***			
Adj R-Sq		0.4089			
N		639			

(***P<0.001, **P<0.01, *P<0.05)

정기회에 처리되는 법안일수록 임시회에 처리되는 법안보다 82일이 지체 된다는 결과를 보여주고 있다. 국회법상 정기회는 매년9월 1일에 집회한다고 규정되어 있다. 따라서 정기회와 4분기 입법이 맞물리면서 법안통과의 소요시간을 임시회보다 약 82일 가량 지체시키는 것으로 나타난 것으로 보인다. 이는 정기국회 등 특정 기간에 다수의 법안이 제출되고 치밀한 심의없이 속전속결로 처리되는 한국 의회의 경향을 확인한 기존의 연구결과(박찬표, 2002)를 지지하는 것이다.

상임위원장과 발의자의 소속 정당이 일치할 경우 법률안 통과 소요시간을 38일 단축시켰다. 정당은 정책을 생산하고 집행하는데 상임위원장과 발의자의 소속정당이 일치한다는 것은 발의법안의 통과소요시간을 앞당겨 그만큼 정당의 정책을 실현하는데 기여한다는 것을 보여주는 결과라 할 수 있다.

재정소요법률의 경우 그 수반되는 예산으로 인하여 재정확보절차를 거치는 등 입법과정에서 시간이 더 지체 될 것으로 예상되었으나, 통계적인 수치로는 그 반대의 결과가 도출되었다. 이는 국회와 정부의 특성에서 기인하는 것으로 볼 수 있다. 18대 국회에서 입법추진된 재정소요법안은 4대강이나 토목 관련 산업 등 SOC와 같은 대규모 국책 사업들이 많이 추진되었고, 이에는 엄청난 예산이 소요되기는 하지만 대통령아젠다였을뿐만 아니라, 이를 주도한 강력한 추진세력들로 인하여 오히려 추진에 있어 그 시간을 단축시키는 결과를 보여주고 있다.

대통령아젠다를 담고 있는 법안의 경우 집권의 정당성 확보와, 정치자본의 확충을 위해 다른 법안들에 비해 법안의 국회 통과에 더욱 힘을 쏟아, 국회에서 통과되는데 소요되는 시간을 단축시킬 것으로 예상되었으나, 실제의 통계수치는 유의미하지 않게 나와 다른 법안에 비해 국회통과가 더 잘 되는 것은 아니었다.

집권연차의 경우 집권초기에는 대통령이 힘을 갖고 국정운영을 하기 때문에, 법률안의 통과에 시간이 적게 걸렸지만, 집권 말로 갈수록 이러한 동력원이 줄어들기 때문인 법률안 통과에 더 오랜 시간이 소요되는 것을 확인할 수 있다.

개정안의 경우 제정안에 비해 검토에 걸리는 시간이 짧을 것이 예상되었는데, 이는 가설과 일치하는 결과가 도출되었다. 의원발의법안 중 개정안의 경우 단순히 발의건수를 높이기 위해 사소한 자구 수정만으로 법안을 발의하거나, 17대 국회에

서 임기만료로 폐기된 법안을 그대로 가져와 법안으로 제출하거나, 다른 법안과 유사 또는 중복된 내용을 일부 수정하는 등 질적으로 수준이 낮은 입법들이 양산한 결과 오히려 통과에 소요되는 시간은 크게 단축되었지만, 그 후 수차례의 개정을 가져오는 원인이 제공하기도 하였다.

검토의견의 경우 긍정인 경우를 기준으로 부정인 경우와 없는 경우를 더미변수로 조작화하여 살펴보았는데, 긍정의 검토의견이 있을 때보다 검토보고서가 없는 경우 통과시간이 150일 단축되는 것으로 확인되었다. 이는 국회법상 규정된 절차에서 기인하는 것으로 볼 수 있다. 국회법상 제57조에 따라 법안이 상임위원회에 상정되면 위원회의 결의로 특정 안건을 심사하기 위하여 안전심사소위원회를 둘 수 있으며, 이러한 법안심사소위원회에 안건이 회부되면 상임위원회 단계에서 검토보고서를 작성하지 않게 된다. 또한 법안심사소위원회의 특성상 위원회의 활동시기가 정해져 있지 않아 폐회 중에도 활동할 수 있다는 것이 법안의 통과 소요시간을 단축시킨 것으로 보인다.

대통령지지도의 변수는 오히려 법률안 통과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 회귀분석의 결과는 법률안 통과에 7일이 더 소요됨을 보여준다. 이는 대통령지지도가 오를수록 국회에서의 법률안 통과가 신속하게 이루어질 것이라는 가설은 기각되었다. 이러한 결과는 대통령이 의회를 압박하는 수단으로 여론의 지지를 활용한다는 미국 대통령의 대중호소전략(Kernell, 1997)과 일치하지 않는 결과이다. 이는 의회에서 의원들의 의사결정이 여론의 요구와는 독립적으로 이뤄지기 때문에, 의원들은 여론에 대해서 낮은 반응성을 보인다는 것이다. 의원들은 제한된 시간과 전문성으로 인해 법안의 내용을 잘 알지 못하며, 상임위원회 중심주의를 채택하고 있는 국회 제도상 소관 위원회에 속한 위원이 아니면 해당법안의 심의에 참여하기도 어려운 실정이기 때문이다(신현기, 2013).

경험이 많은 국회구성원일수록 입법에 대한 전문성과 영향력을 통해 법률안 통과에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대되었으나, 통계분석의 수치는 유의미하지 않았다. 또한 발의의원이 많을수록 선행연구들에서 제시하였던 편승효과(bandwagon effects)를 가져올 수 있기에 법률안 통과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 기대되었으나 이 또한 분석결과 유의미한 결과가 도출되지는 않았다. 의원발의입법이 ‘실적올리기’식으로 남발되는 ‘품앗이입법’을 보여주는 결과라고 할 것이다.

제 2 절 정부제출법안

1. 기술통계분석

정부제출법안의 법률안통과 소요시간에 대해 별도의 모형을 구성하여 분석하였다. 의원발의법안은 발의자의 특성이 중요한 요소임을 감안하여 모형을 구성하였다면, 정부제출법안에는 이와 같은 특성이 존재하지 않기 때문에 이를 제외하고 분석하였다.

<표 16 . 정부제출법안 기술통계>

레이블	N	평균	표준편차	최소값	최대값
총소요일수	690	207.6203	186.84938	8	1122
상임위원장 소속정당	690	0.45362	0.49821	0	1
관련위원회 수	690	0.05217	0.32799	0	5
대통령아젠다	690	0.18841	0.39132	0	1
예산소요	690	0.22319	0.41669	0	1
개정안·제정안	690	0.85652	0.35081	0	1
처리회기	690	0.22029	0.41474	0	1
검토보고서	690	1.00145	0.22538	0	2
검토보고서분량	690	97.72899	124.35075	0	759
대통령지지도(전월)	690	41.33391	5.90583	27.5	52.5
무더기입법	690	0.54783	0.49807	0	1
선거실시	690	0.11739	0.32212	0	1
날치기입법	690	0.04493	0.2073	0	1
집권연차	690	1.51594	1.1595	0	4

정부제출법안의 평균소요시간은 약 207일 정도 걸리며, 표준편차가 186일에 이르므로, 법안에 따라 소요시간에 차이가 큰 것을 확인할 수 있었다. ‘과학기술기본법 일부개정법률안’과 ‘민사조정법 일부개정법률안’의 경우 그 소요일수가 8일로 가장 짧은 것으로 나타났으며, 가장 장시간 소요된 법안으로는 1122일이 걸린 ‘FTA관련 법안’들로써 2008년 10월 10일에 제출되었으나 가결은 2011년 11월 22일 오랜 시간을 끌여오다가 결국은 날치기 통과가 된 법안들이다.

검토보고서의 라인수도 평균 97줄인데 비해 표준편차가 124로 검토보고서에 따라 차이가 크게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 제정안이나 쟁점법안들의 경우 그 분량이 매우 큰 반면 간단한 법체계정비들을 거의 일정한 형식 하에 작성되므로 분량이 얼마되지 않아 분량의 편차가 큰 것으로 보인다.

연구기간 내에 대통령 평균 지지도는 40% 정도로 보이며, 표준편차가 5.9% 정도로 거의 일정한 분포를 나타내고 있다.

연구범위를 18대 국회에서 통과된 법률만을 연구대상으로 한정하였으므로 통과 결과의 차이가 법률안 통과 소요시간에 영향을 끼치는지 알아보기 위하여 원안가결(0)과 수정가결(1)로 나눠 분석하였다. 정부제출법안의 경우 의원발의법안보다 수정가결의 비율이 상대적으로 더 높은 것을 알 수 있다. 이는 예전에 통법부의 국회에서 국회의 역량이 강화되고 있는 것을 보여준다. 그러나 정부제출입법의 경우 발의된 법안이 폐기되기 보다는 수정 또는 대안으로 반영되는 비율이 높아 법안의 효력이 유지되는 긍정적인 것으로 보인다.

<표 17. 정부제출법안 처리결과>

처리결과	빈도	백분율	누적빈도
수정가결	326	47.25	690
원안가결	364	52.75	364

상임위원장의 당적 역시 교섭단체 인원의 비율수에 따라 배분되는 것으로 보아야 비슷한 빈도를 보인다. 정기회에서 처리되는 법안의 빈도는 의원의 경우와 비슷한 것으로 보아 정부 역시 4분기에 많은 법률들을 무더기로 입법한다는 것을 알 수 있다.

정부가 제출한 법안에 대한 대부분의 검토보고서는 긍정적으로 검토를 하지만, 명확하게 그 부정적 의견들을 피력한 법안들이 존재하는데, 18대 국회의 경우 감세법률이나 FTA와 같이 명확한 입장 차이를 보였던 경우들이다.

<표 18. 정부제출법안 처리과정 요인>

		빈도	백분율
무더기입법	아니다	312	45.22
	그렇다	378	54.78
처리회기	임시회	538	77.97
	정기회	152	22.03
날치기입법	아니다	659	95.51
	그렇다	31	4.49
상임위원장 소속정당	야당	377	54.64
	여당	313	45.36

<표 19. 정부제출법안 정치환경 요인>

		빈도	백분율
대통령 아젠다	아니다	560	81.16
	그렇다	130	18.84
선거실시	아니다	609	88.26
	그렇다	81	11.74
집권연차	1년차	146	21.16
	2년차	264	38.26
	3년차	67	9.71
	4년차	204	29.57
	5년차	9	1.3

<표 20. 정부제출법안 법안의 특성 요인>

		빈도	백분율
예산소요	없음	536	77.68
	있음	154	22.32
개정안·제정안	제정안	99	14.35
	개정안	591	85.65

정부제출법안에서의 가장 중요한 행위자는 대통령이라 할 것이다. 대통령은 본인의 국정철학이 담긴 법안을 입안하여 정부제출법안의 이름으로 내어놓는데, 대통령의 국정 아젠다가 담긴 법안은 130개에 이르는 것으로 확인되었다.

예산소요 법안의 경우 의원발의법안보다 적은 빈도를 보이는 것은 정부가 법안을 발의하는 경우 재정관련 부처들을 비롯한 관계부처들의 협의를 거쳐 예산이 수반되는 경우 그 재원마련에 있어서 실현가능한 법안을 내어놓는 것으로 분석된다. 예산이 수반되는 선심성 법안을 발의하는 쪽은 오히려 의원발의입법에서 더 많이 나타나는 것으로 보인다. 18대 국회의 ‘알기쉬운 법령만들기 사업’의 일환으로 법체계의 통일성을 위한 법체계정비들이 이루어진 것으로 보아 248개의 법안이 제출되어 통과되었다.

환경적요인은 의원발의입법과 거의 비슷한 빈도를 보이지만 날치기여부에 대해서 의원발의법안의 16개보다 거의 두 배의 법안이 처리된 것으로 보아 대통령의 의제에 관한 법안들이 주로 입법교착하에 날치기로 통과된다는 것을 보여준다. 회

귀분석의 결과 통과에 걸리는 시간에 있어서는 어떠한 차이를 보이는지 후술하도록 한다.

<표 21. 정부제출법안 소관상임위원회별 처리 현황>

소관상임위원회	빈도	백분율	소요일수 평균	소요일수 표준편차
법제사법위원회	118	17.1	209	189.261
교육과학기술위원회	43	6.23	212	194.211
국방위원회	27	3.91	210	190.598
국토해양위원회	84	12.17	209	188.305
기획재정위원회	63	9.13	208	187.411
농림수산식품위원회	37	5.36	214	185.837
문화체육관광방송통신위원회	16	2.32	216	187.133
보건위원회 ¹²⁾	7	1.01	209	188.797
여성위원회 ¹³⁾	9	1.3	212	181.607
외교통상통일위원회	17	2.46	212	200.843
정무위원회	33	4.78	217	189.534
지식경제위원회	110	15.94	210	186.849
행정안전위원회	67	9.71	207	187.156
환경노동위원회	52	7.54	207	187.214
기타위원회 ¹⁴⁾	7	1.01	220	190.498

우리나라는 부처별 상임위원회 제도로 운영되고 있다. 법령정비사업을 실시한 법제사법위원회가 가장 많은 빈도를 보여 118개의 법안을 가결시켰고, 그 뒤를 이어 지식경제위원회가 110개의 법안을 가결시켰다. 정부발의 법안의 경우 부처 간 협의가 잘 이루어지지 않았을 경우 국회 입법심사과정은 관계 행정부처간의 이해대립이 거의 최종적으로 이루어지는 장이 된다. 후술하는 회귀분석의 결과 오랜 시간이 걸리는 법안의 경우 위원회의 소관 사항의 수나 처리법안의 수와는 상관없다는 것을 보여준다. 오히려 법안에 있어서의 관계부처간의 갈등은 국회에서 법안심

12) 2010년 2월 25일 의결된 국회법 제37조에 따라 소관부처 명칭이 ‘보건복지가족부’에서 ‘보건복지부’로 변경됨에 따라 18대 국회에서 ‘보건복지가족위원회’와 ‘보건복지위원회’에 상정된 법안의 합계이다.

13) 2010년 2월 25일 의결된 국회법 제37조에 따라 소관부처 명칭이 ‘여성부’에서 ‘여성이족부’로 변경됨에 따라 18대 국회에서 ‘여성위원회’와 ‘여성이족위원회’에 상정된 법안의 합계이다.

14) ‘기타위원회’에는 ‘국회운영위원회, 정보위원회, 독도영토수호대책특별위원회’가 속해 있다.

의 과정에서 강력하게 나타난다는 것이다. 이로 인하여 발생하는 국회입법과정의 문제점은 결국 입법지연이나 부실한 입법심사로 나타나게 되는 것이다.

<표 22. 정부제출법안 연차별 발의 빈도>

집권연차	빈도	백분율	누적빈도
1년차	146	21.16	146
2년차	264	38.26	410
3년차	67	9.71	477
4년차	204	29.57	681
5년차	9	1.30	690

대통령 당선 직후 아직 국정경험과 국정장악능력의 부족으로 1년차에 발의되는 법안은 146개로 2년차의 264개에는 크게 못 미친다. 2년차는 국정수행이 탄력을 받아 그 입법이 늘어났고, 4년차는 거의 임기말로 가면서 누적된 법안들이 한꺼번에 많이 제출된 것으로 보인다. 의원발의입법과 마찬가지로 3년차에서 법안의 발의 빈도가 가장 적다는 것은 주목할 만한 사실이다.

2. 상관분석

각 변수들간의 상관관계를 알아보고자 상관분석을 실시하였다. 상관계수가 0.5이상인 변수들을 중심으로 변수간의 관계를 확인한 바 높은 상관값을 가지는 변수들이 없었다. 상관분석결과는 <부록>으로 첨부하였다.

3. 회귀분석

정부제출법안의 회귀분석 결과 법안 통과소요시간에 영향을 미치는 변수 중 검토보고서가 부정적인 경우, 검토보고서의 분량, 정기회 여부, 대통령 지지도, 예산소요, 날치기입법, 총 6개의 변수가 통계적으로 유의미했다.

정기회에 통과되는 법안일수록 법률안 처리가 약 2달 정도 길어지는 것을 확인할 수 있다. 이는 4분기에 제출된 무더기 입법과 맞물려 그 입법에 소요되는 시간이 늘어나는 것이라 하겠다.

예산소요법안의 경우 재원의 확보와 재정부처와 업무추진부처와의 의견조정 등의 문제로 오히려 소요시간이 더 걸릴 것으로 예상되었으나 이와는 반대의 결과를 보여 오히려 47일을 앞당기는 것으로 분석되었다. 주로 ‘4대강사업’을 위한 법안들과 주기적인 조세관련 개정들이 위의 원인인 것으로 보인다.

검토보고서 분량이 늘어날수록 미미하지만 법안 통과에 소요되는 시간이 늘어나는 것을 확인할 수가 있었다. 이는 18대 국회의 쟁점법안들에 대한 검토보고서때문인 것으로 예상되어진다. 검토결과가 부정인 경우 긍정인 경우에 비해 239일 시간이 더 걸린 것을 확인할 수 있는데, 이 또한 쟁점법안들에 대해서 국회의 입법지원기관들이 정부와는 다른 명확한 입장을 표명했기 때문으로 파악된다.

날치기로 통과되는 법안일수록 처리기간이 길어지는 이유는 관측치의 특성상 의결 당일 날 수정안이 발의되어 바로 통과되면 소요시간이 0일이 되어 소요시간을 앞당기는 효과가 있기도 하지만, 종편 관련 ‘미디어법’의 통과와 같이 오랜 기간 논의와 토론이 있다가 갑자기 원안 처리된 법안들이 다수 존재하는데 이 경우 발의부터 통과까지 소요되는 시간은 상당히 길어 이들 관측치로 인해 131일이 더 소요되는 결과가 나오는 것으로 보인다.

전국적인 선거실시의 경우 가시적인 국정성과를 보이기 위해 정부제출법안의 통과소요시간이 단축될 것으로 예상되었으나, 실제 통계적인 수치는 유의미하지 않은 결과를 보였다. 이는 기존의 연구결과를 지지하는 것이다. 유현종(2010)은 전국적인 선거의 실시가 정부제출법안의 국회통과에 영향을 미치지 않았는데, 정부제출법안의 경우 국가전체의 관점이나 부처의 이해당사자의 정책적 수요에 따라 입안되므로 선거의 주기와 법안의 통과주기와 일치하지 않기때문이라고 주장하였다.

<표 23. 정부제출법안 회귀분석 결과>

Label		회귀계수	표준오차	표준화 회귀계수	
상수		-137.26949*	55.69743	0	
지원기관	검토보고부정	239.88435***	37.90259	0.19916	
	검토보고없음	-12.94161	35.60361	-0.01105	
	검토보고분량	0.16818**	0.05398	0.11193	
처리과정	정기회	82.05255***	14.99023	0.18213	
	무더기입법	12.891	12.15384	0.03436	
	날치기입법	131.84588***	30.79072	0.14627	
	상임위원장 여당일치	9.27236	150.36292	0.02472	
정치환경	대통령지지도	3.27701*	1.27482	0.10358	
	대통령아젠다	27.84202	15.2275	0.05831	
	선거실시	-28.18369	18.68194	-0.04859	
	집권연차	2년	88.63831***	16.21687	0.23073
		3년	146.9541***	27.44079	0.23304
		4년	258.59808***	17.21676	0.63202
		5년	280.66235***	51.04178	0.17055
법안특성	예산소요	-47.72781**	15.00455	-0.10644	
	개정안	7.94424	16.89687	0.01492	
	관련위원회 수	-6.38443	17.22324	-0.01121	
	소관상임위원회	교육과학기술위원회	166.24164***	25.97378	0.21523
		국방위원회	-27.98654	153.2534	-0.02906
		국토해양위원회	81.6458	151.96281	0.14298
		기획재정위원회	-74.30166	152.02735	-0.11462
		농림수산식품위원회	-3.95005	27.19808	-0.00477
		문화체육관광방송통신위원회	27.455	155.13097	0.02213
		보건위원회	-86.17177	58.69051	-0.04625
		여성위원회	32.85235	49.03203	0.01996
		외교통상통일위원회	-18.25481	154.57251	-0.01516
		정무위원회	113.8734	152.89099	0.13015
		지식경제위원회	7.64429	20.09934	0.01499
		행정안전위원회	43.35977	151.94689	0.06876
		환경노동위원회	38.50057	24.72854	0.05443
		기타위원회	37.52054	139.89742	0.02014
F VALUE		19.06***			
Adj R-Sq		0.4483			
N		690			

(***P<0.001, **P<0.01, *P<0.05)

제 3 절 의원발의법안과 정부제출법안의 비교

의원발의법안의 경우 가장 중요한 요인인 발의자를 고려하지 않을 수가 없다. 따라서 정부제출법안과의 엄밀한 의미에서의 회귀계수를 비교하는 것에는 난점이 있다. 그러나 그 외 요인들에 대해서는 의원발의법안과 정부제출법안 양자에 있어서 각각의 변수들을 동일한 요인들로 범주화시켜 회귀분석을 시도하였다. 그 결과 동일한 방향성의 유의미한 결과를 보이는 변수가 집권연차, 정교회·임시회여부, 대통령지지도, 예산소요로 나타났다.

법안처리과정 요인에서의 정교회변수의 경우 양자 모두 임시회에 처리된 법안의 경우보다 82일 가량을 더 늦추는 결과를 보였다. 이는 정기국회에서 처리되는 법안은 발의주체에 상관없이 법안처리에 있어서 과정상의 영향을 더 강하게 받는 것으로 보인다.

정치환경 요인에서 대통령지지도 변수의 경우도 역시 의원 정부 양자 모두 입법기간을 늘린 것으로 나타났다. 의원발의법안의 경우 약 7일을, 정부제출법안의 경우는 약 3일이 법률안 통과에 더 시간이 소요되었다. 이는 대통령지지도가 높아질수록 정부는 정책의 집행력에 탄력을 받아 오히려 입법활동을 더 강력히 해서 입법에 소요되는 시간을 앞당길 것이라는 가설과 배치되는 결과이다. 대통령지지도가 법안의 통과라는 산출부분에 영향을 미치기보다 오히려 지지도가 높아질수록 더 활발한 정책들을 수립하는 정책의 투입에 영향을 미치는 것으로 추측할 수 있다. 향후 실증적인 검증이 필요한 부분이다. 집권연차의 변수의 경우도 집권연차가 늘어날수록 법률안 통과에 걸리는 소요시간이 정부입법 의원입법 양자 모두 늘어나는 것을 볼 수 있다. 레임덕 현상과 정부의 국정장악력이 떨어지는 것은 양자 모두에게 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 그러나 양자의 회귀계수를 비교해 본 결과 의원발의법안의 경우가 정부제출법안보다 집권2년차에는 151일과 88일로 두 배의 차이를 보이고 있으며, 집권5년차의 경우 404일과 280일로 그 차이가 훨씬 더 커짐을 알 수 있다. 이는 전반적으로 집권 후반으로 갈수록 처리되지 못하고 누적되어지는 법안들이 늘어나고 있으며, 의원발의보다 정부제출의 경우가 일련의 입법의 프로세스하에서 계획성 있는 입법이 이루어지고 있음을 보여준다.

<표 24. 의원발의법안과 정부제출법안의 회귀분석 비교>

		의원발의법안		정부제출법안	
Label		회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
상수		-64.8959	91.36565	-137.26949*	55.69743
지원기관	검토보고부정	11.16126	37.31749	239.88435***	37.90259
	검토보고없음	-150.405**	50.46186	-12.94161	35.60361
	검토보고분량	0.04066	0.05585	0.16818**	0.05398
처리과정	정기회	82.04054***	20.11744	82.05255***	14.99023
	무더기입법	-8.85375	17.0472	12.891	12.15384
	날치기입법	-58.3862	48.61145	131.84588***	30.79072
	상임위원장 정당일치 ¹⁵⁾	-38.7538*	16.32979	9.27236	150.36292
정치환경	대통령지지도	7.01554***	1.73868	3.27701*	1.27482
	대통령아젠다	-10.6996	27.05896	27.84202	15.2275
	선거실시	-57.6269	23.06041	-28.18369	18.68194
	집권연차	2년	151.051***	27.803	88.63831***
		3년	186.5696***	41.07571	146.9541***
		4년	289.9303***	29.19743	258.59808***
		5년	404.6397***	48.49707	280.66235***
법안특성	예산소요	-49.8863**	18.07697	-47.72781**	15.00455
	개정안	-74.173**	26.8026	7.94424	16.89687
	관련위원회 수	12.47279	18.02906	-6.38443	17.22324
	소관상임위원회	교육과학기술위원회	168.3078***	42.56957	166.24164***
		국방위원회	-14.8043	50.34577	-27.98654
		국토해양위원회	49.90585	36.83258	81.6458
		기획재정위원회	-6.1909	40.53934	-74.30166
		농림수산식품위원회	-54.3736	35.37547	-3.95005
		문화체육관광방송통신위원회	72.9762	38.87321	27.455
		보건위원회	159.5673***	42.56335	-86.17177
		여성위원회	-6.18161	54.28686	32.85235
		외교통상통일위원회	-74.6085	57.3144	-18.25481
		정무위원회	115.3035**	41.14934	113.8734
		지식경제위원회	-14.2339	36.42634	7.64429
		행정안전위원회	55.51984	40.82012	43.35977
		환경노동위원회	77.94203	42.98394	38.50057
		기타위원회	-116.517**	39.03956	37.52054
대표발의자	성별	-24.3389	22.60181		
	학력	-30.1431	15.51442		
	선수	15.91242	10.62153		
	관료경험	-2.90096	15.42215		
	법조경험	-35.6415*	17.87486		
	지방의회경험	1.02074	24.63801		
	상임위일치	-101.522***	16.80403		
	발의의원수	-0.64217	0.42761		
F VALUE		12.31***		19.06***	
Adj R-Sq		0.4089		0.4483	
N		639		690	

(***P<0.001, **P<0.01, *P<0.05)

15) 정부제출법안의 경우 상임위원장의 소속정당이 여당일 경우

법안의 특성요인에서 예산소요 변수의 경우 의원입법과 정부입법 양자에 있어서 각각 49일, 47일의 법률안 통과 소요시간을 단축시킨 것으로 나타났다. 이러한 결과는 예산소요법률의 경우 오히려 법률안통과 소요시간을 연장시킬 것이라는 가설과 정반대의 결과를 보이는 것이다. 또한 교육과학기술위원회에서 처리되는 법안들은 정부입법과 의원입법 양자 모두 법률안통과에 소요되는 시간이 168일, 166일 늘어난 결과를 보였다. 이는 법안의 특성 즉 정책분야의 특성이 법률안 통과에 영향을 미치고 있음을 보여주는 결과이다.

지원기관요인으로 살펴본 검토보고서변수의 경우 의원입법이든 정부입법이든 일정한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 검토보고서의 분량의 경우 의원입법에서는 유의미하지 않은 결과를 보였다. 의원입법에서는 법안의 발의시부터 법제실이나 입법조사처 등 입법지원기관들의 지원들이 있어서 검토보고서가 오히려 주요한 영향을 미치지 못하지만, 정부의 경우 유의미했다는 것은 오히려 앞서 언급한 입법지원기관들의 역량강화 등으로 인하여 정부입법에 대해서 더 균형과 견제를 이루고 있다고 볼 수 있다. 검토보고서가 부정적 내용을 담고 있다는 것은 의원입법의 경우는 유의미하지 않으나, 정부입법의 경우 그 통과 소요시간을 239일, 무려 8개월을 이상을 지연시켰다는 것을 알 수 있다. 이는 정부에서 제출한 쟁점법안들의 경우 국회가 분명한 입장의 차이를 보였음을 뜻한다. 또한 검토보고서가 없는 경우는 의원입법의 경우 그 통과소요시간을 150일 앞당겼는데, 이는 절차상의 문제로 법안심사소위원회의 활성화로 입법시간을 단축시키는 것으로 보인다.

회귀분석결과 흥미로운 점은 같은 변수가 의원발의법안과 정부제출법안 양자에 있어서 반대의 결과를 보이는 경우이다. 의원입법에서는 유의미했던 변수가 정부입법에서는 유의미하지 않게 나오는 결과로 상임위원장과 발의자 정당의 일치 변수, 개정안 변수가 확인되었다. 반대로 정부입법에서는 유의미한 결과를 보였지만, 의원입법의 경우 유의미하지 않은 결과를 보인 변수는 ‘날치기입법’ 변수이다. 상임위원장과 발의자 정당이 일치할 경우 법안통과에 38일을 앞당기는 것으로 나타났지만, 오히려 정부제출입법의 경우 상임위원장이 여당일 경우 그 통과를 앞당길 것이라는 가설은 기각되는 결과를 보였다. 개정안 변수의 경우 의원발의입법의 경우는 사소한 입법들을 개정안으로 많이 발의하기 때문에 그 소요시간이 74일 단축되는 결과를 보였지만, 정부제출법안의 경우 개정안을 제출할 때도 제정안과 동일한 입법 절차들을 거쳐야 하므로 그 시일을 단축시키는 효과가 없었던 것으로 분석된다.

우리나라의 특수한 정치환경으로 꼽히는 날치기입법 변수의 경우 정부제출법안에 있어서만 법률안 통과 소요시간을 131일을 연장시키는 것으로 나타났다. 의원발의입법에 있어서는 유의미하지 않았을 뿐만 아니라, 날치기입법이 일반적으로 법률안 통과소요시간을 단축시킬 것이라는 가설과는 정반대의 결과를 보이는 것이다. 국회의장의 직권상정으로 야기되는 날치기입법은 처리과정상 법안이 통과되는 시점에서의 특성을 나타내는 것이다. 법안이 국회에 제출되는 시점은 법안제출일로 고정되지만 통과시점에서 새로운 수정안을 제출하여 통과되는 경우 그 소요시간은 0일이 되는 반면 기존 제출되어있던 법안이 통과되는 경우 계속 입법교착에 빠져있었기 때문에 국회에서 법안이 통과되기까지의 소요일수는 장기간이 되는 것이다. 날치기입법이 되는 주요 법안들은 국회에서의 쟁점법안들로 국회의 각 단계, 즉 상임위원회와 본회의 모두에서 입법의 지연을 보이며 정부의 정책집행에 대해 심각한 충돌을 야기하였다. 이는 야당이 반대하는 집권여당의 정책의제를 신속하게 처리하려는 시도이기는 하지만, 국회 스스로 입법갈등을 풀어나갈 수 있는 합의된 절차와 규범들을 갖고 있지 못하고 있음을 보여주는 결과이기도 하다.

제 5 장 결론

제 1 절 연구결과의 요약

이 연구는 의원발의법안과 정부제출법안의 통과에 소요되는 시간에 영향을 미친 영향을 분석함으로써 각각의 영향요인들을 규명하고 각각이 어떠한 메커니즘에 의해서 작동되는가 비교·분석하고 입법부의 독자적인 입법생산능력의 향상과, 입법부와 행정부와 새로운 균형관계에 이르고 있다는 점을 확인하는데 목적을 두었다.

분석결과, 전반적으로 국회에서 법안이 통과하는데 소요되는 시간에 영향을 끼치는 요인들은 다차원적으로 그 영향력이 행사되고 있다는 결과를 보여주고 있다. 즉, 어느 한 요인이 더 중요하다기보다 법안의 특성 요인, 법안처리과정 요인, 정치환경요인, 발의자 요인, 지원기관 요인 등 다양한 변수들을 통하여 유의미한 결과를 확인할 수 있었다.

의원발의법안의 경우 의원 개인적 차원에서 전문성과 입법과 정책에 관한 역량이 강화되고 있음을 확인할 수 있었으며, 마찬가지로 국회의 역량의 강화로 인하여 제도적인 측면에서도 정부제출법안의 경우와 거의 동일한 영향을 미치고 있는 것으로 파악되었다. 이는 입법 프로세스하에서 절차적으로 안정화를 이루어가고 있다는 것을 보여준다. 우리나라와 같은 직권상정이라는 특이한 제도하에서 정치환경적인 요인과 결합하여 나타나는 과급효는 이제는 과거의 그러한 요인들이 가졌던 영향력 보다는 그 효과가 덜한 것으로 생각된다.

또한 우리나라는 아직 정당이나 정책중심의 선거가 아니라 인물 투표에 더 가까운 경우이나 의원의 개인적인 배경들이 입법에 미치는 결과는 미미한 것으로 나타나 기존의 인식과는 다소 차이를 보이고 있다.

정부제출법안의 경우 국회 내 입법지원기관들의 역량과 전문성의 축적으로 법안이 통과됨에 있어서 분명한 영향을 받고 있는 결과를 보여주었다. 이는 정부와 관료 중심의 정책결정 과정에서 여러 다양한 세력들이 참여하여 다원적인 가치를 반영하는 정책의 장으로서의 국회의 역할이 더욱 중요해질 것을 보여주는 것이며, 이러한 전반적인 민주주의 사회로의 성숙은 시민과 의회 그리고 정부와의 관계에 있어서 새로운 균형점을 찾고 있는 것으로 보인다.

제 2 절 연구의 의의

본 연구는 의원발의법안과 정부제출법안을 비교하여 각각의 영향요인들을 비교 분석하였다. 기존의 통법부라는 오명하의 국회에서 점점 정책결정의 장으로 탈바꿈하고 있다는 것을 확인하게 되었다. 정책결정에 있어서 어떠한 정책을 결정하고 입법을 하는가 만큼이나 중요한 것이 그 입법에 있어서의 적실성(timely)이다. 특히 쟁점법안들의 경우 정책의 내용이나 입법의 결과가 국민들에게 적재적소에 적용되기 위해서 개선되어야 할 영향요인들을 보여주고 있다. 이 연구는 입법과정에서 영향을 미치는 각각의 영향요인들을 각각의 범주별로 밝혀주고 있다. 각 범주에서의 법률안 통과에 미치는 영향요인들이 같은 것이 아니라 다양한 영향요인들이 관계를 맺으며 영향력을 미치고 있다는 사실을 발견하게 되었다.

제 3 절 연구의 한계

본 연구는 의원발의법안과 정부제출법안의 양자만을 살펴보았다. 그러나 국회입법에서 중요한 부분을 차지하는 위원회에서 발의하는 위원회안과 대안을 포함하여 분석하지 못하였다. 연구범위가 너무 넓어지기도 하고 위원회안과 대안들은 보통 정부안과 의원안들이 혼재되어 있어 각각의 영향요인들을 분석하는데 어려움이 있었다. 그러나 위원회에서 발의된 입법의 경우 가결률이 95%이상이라는 통계에 비추어 볼 때 그 중요성은 크다고 할 것이다. 따라서 후속의 연구는 위원회에서 발의한 입법까지를 모두 포함하여 보완이 이루어져야 할 것이다. 또한 본 연구는 18대 국회에만 한정하여 연구범위를 설정하고 분석하였지만, 17대 국회의 경우 여당과 야당의 집권세력이 반대였음을 고려하면 이 또한 범위를 넓혀서 연구해볼 필요성이 있다. 통계 자료의 분석결과 보여 주듯이 각각의 영향요인들이 실제 법안이 입법되는 과정에서 어떻게 적용되고 있는지를 사례연구를 통하여 보완하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강원택. (2012). 제19대 국회의원의 이념 성향과 정책태도: 의정연구. 18(2): 5-38.
- 고인석. (2012). 입법원칙과 입법과정에서의 포폴리즘 방지. 제도와 경제. 6(1): 321-359.
- 김강민·박지원·배성준. (2009). 시민사회의 역할과 변화: 갈등, 입법, 세계화의 관점에서. 한국시민윤리학회보. 23(1). 61-83.
- 김석우·전용주. (2012). 국회의원 이념성향 결정요인에 관한 연구: 19대 국회의원의 개인적 배경을 중심으로. 한국정치연구. 21(3). 23-44.
- 김수용. (2010). 국회 입법과정의 현황·문제점·개선방안. 입법학연구. 7: 1-29.
- 김정신·정용덕. (2006). 한국 의회의 제도화, 1948-2006: 행정부와 대비한 위상 변화를 중심으로. 행정논총. 44(4): 91-129.
- 김준석. (2012). 입법시간과 입법결과의 경쟁위험분석(Competing Risks Analysis): 18대 국회 접수의안을 중심으로. 서울대학교 한국정치연구소. 21(3): 71-98.
- 김태승. (2012). 대통령의 정책추진이 입법적 타이밍에 관한 연구: 김영삼대통령의 금융실명제 추진을 중심으로. 의정논총. 7(2): 5-31.
- 목진휴. (2009). 법률안 국회통과 소요기간의 결정요인에 관한 연구. 한국정부학회. 21(3): 821-839.
- 문우진. (2010). 국회의원 개인배경과 입법: 입법 메커니즘과 16대와 17대 국회의 입법생산성. 의정연구. 29(0): 35-67.
- 문우진. (2013). 한국 대통령 권한과 행정부 의제설정 및 입법결과. 한국정치학회보. 47(1):75-101.
- 문제풍. (2009). 국회 상임위원회 제도의 개건에 관한 연구: 부처이기주의를 중심으로. 의정논총. 4(2). 65-90.
- 민병익·이시원. (2007) 지방정부의 정책결정 소요시간 분석: 진주시 의회의 조례결정 사례를 중심으로. 한국지방정부학회지. 11(3): .73-92
- 민병익·이시원. (2012). 정책결정 소요시간이 정책성과에 미친 영향. 사회과학연구. 36(1). 85-118.
- 민병익·이시원. 정책결정 소요시간이 정책성과에 미친 영향. 사회과학연구. 36(1): 85-118.
- 박경미. (2010). 교섭단체운영의 정치적 결과: 주요정당의 합의와 배제의 구조. OUGHTOPIA: The Journal of Social Paradigm Studies: 191-213.

- 박경미. (2009). 17대 국회의원의 법안 발의와 처리결과: 국회의원의 상임위원회 선호도와 교섭단체 소속여부를 중심으로. 의정연구. 15(2).159-282.
- 박근용. (2007). 시민운동과 입법과정: 입법이라는 결실을 맺기 위해 어떤 일을 벌였나? 입법학연구. 4. 123-148.
- 박기묵. (2010). 우리나라 국회 상임위원회의 법률안 처리속도 분석. 한국행정논집. 22(3). 651-670.
- 박천오·윤진훈. (2001). 입법활동지원 실태에 관한 실증적 연구 - 위원회 공무원과 의원보좌진의 인식을 중심으로. 한국정치학회보. 35(1): 167-190.
- 서인석·박형준·권기현. (2013). 정책유형과 정책대상집단에 따른 정책결정 소요시간; 발의 법률안의 통과기간의 영향요인 탐색연구. 한국행정학회. 47(2): 55-83
- 신현기. (2013). 대통령 선거공약의 입법화에 관한 연구: 김영삼~노무현 대통령을 중심으로. 한국행정연구. 22(1). 129-159.
- 신현기. (2013). 대통령 정책의 법제화 소요시간 한국정책학회. 2013(0): 502-525.
- 오승용. (2004). 한국 분점정부의 입법과정 분석: 13대-16대 국회를 중심으로. 한국정치학회. 38(1): 167-193.
- 유승익·문우진. (2007). 한국 국회의원 충원방식과 대표성: 7대 옛 17대 국회의원 선거분석. 의정연구. 13(1). 101-127.
- 유현종. (2010). 대통령의 입법의제로서 정부법안의 국회제출과 통과에의 영향요인: 민주화 이후 역대 정부를 중심으로(1988-2007). 행정논총. 48(4): 263-293.
- 이경태. (2006). 행정부 우위시대의 국회 경쟁력 제고방안: 입법사례분석을 중심으로. 한국정치연구. 15(2): 21-59.
- 이시원·김준기·임도빈·정준금. (2007). 행정부 내부 정책결정 소요시간 분석. 한국행정학회. 2007(0): 1-27.
- 이원희. (2010). 17대 임기 만료에 따른 폐기 법률안의 특징과 정책적 시사점. 의정논총. 5(2). 75-100.
- 이한수. (2012). 정부구성과 입법효율성: 분점정부가 입법 생산성에 미치는 영향을 중심으로. 사회과학연구. 20(1). 176-277.
- 임도빈. (2003). 시간적 관점에서 조직연구의 필요성. 한국정책학회보. 12(1): 375-396.
- 임도빈. (2007). 시간의 개념분석: 행정학 연구에 적용가능성을 중심으로. 한국행정학보. 41(2):1-21

- 전진영. (2005). 합의 속의 갈등: 국회전자표결에 나타난 의원입법형태연구. 서울대학교 정치학과 정치학박사논문.
- 전진영. (2009). 정책유형별 입법과정 비교분석: 정책의제의 설정 및 대안채택과정을 중심으로. 한국정당학회보. 8(2). 35-65.
- 전진영. (2011). 국회 입법교착의 양상과 원인에 대한 분석. 한국의회발전연구회. 33(0): 171-196.
- 전진영. (2011). 국회의장 직권상정제도의 운영현황과 정치적 함의. 한국정치연구. 20(2). 53-78.
- 전진영. (2012) 제18대 국회 입법활동의 특징과 평가. 한국의회발전연구회. 36(0): 183-192.
- 전진영·박찬욱. (2012). 18대 국회 상임위원회의 입법권력 분석. 의정논총. 7(1). 57-73.
- 정광호. (2002). 새대통령과 의회의 관계; 입법과정에 있어서 국회와 관료제의 관계에 대한 예비적 분석. 의정연구. 14(0): 54-82.
- 정광호·김권식. (2008). 국회의원 보좌진의 입법 영향력 탐색. 한국행정학회보. 42(1): 77-95
- 정연경. (2010). 18대 국회 입법교착 논의. 한국정치연구. 19(1): 123-145.
- 최정원. (2001). 국회 입법과정의 변화와 특징: 입법환경과 입법행위자를 중심으로. 한국정치학회보. 35(3): 129-151.
- 홍득균. (2010). 단점정부의 입법갈등: 당내 계파주의를 중심으로. 의정논총. 5(1): 5-24.
- 황민섭·김두래. (2013). 정부제출 법안의 입법 결과에 미치는 대통령의 영향에 관한 분석: 16대~18대 국회를 중심으로. 한국행정학회. 2013(0): 687-704.
- 정정길. (2010). 정책학원론.
- 제17대 대통령직인수위원회. (2008). 대통령직인수위원회 백서. 제17대, 1, 성공 그리고 나눔.
- 제17대 대통령직인수위원회. (2008). 대통령직인수위원회 백서. 제17대, 2, 성공 그리고 나눔.
- 한국의정연구회. (2010). 18대 국회 전반기의 입법 활동에 대한 평가.
- 국회 법제실. (2011). 법제실무: 국회 법제업무 실무 가이드.
- 국회사무처. (2012). 제18대 국회경과보고서.
- 주영진. (2013). 국회법론. 국회사무처.
- 중앙선거관리위원회. (2008). 18대 국회의원선거 유권자 의식조사.

대한민국 국회 의안정보시스템 “<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>”

중앙선거관리위원회 통계시스템 “<http://info.nec.go.kr/>”

리서치 앤 리서치 <http://w3.randr.co.kr/>

<부록 1. 의원발의법안 상관계수표>

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y
처리결과	1.00																								
총소요일수	0.05	1.00																							
정당	0.15	0.00	1.00																						
성별	-0.11	-0.06	-0.13	1.00																					
학력	0.01	0.01	-0.13	-0.19	1.00																				
선수	-0.10	-0.03	0.00	0.07	-0.19	1.00																			
관료경력	0.00	0.01	-0.02	0.16	0.23	-0.18	1.00																		
법조경력	-0.04	-0.09	-0.07	0.07	-0.06	0.10	0.18	1.00																	
지방의회경력	0.15	0.01	-0.01	-0.02	-0.18	-0.15	-0.16	-0.18	1.00																
상임위경력	-0.13	-0.03	0.17	0.09	-0.18	0.61	-0.08	0.05	-0.12	1.00															
상임위일치	0.41	-0.08	0.17	-0.05	0.01	-0.19	0.00	-0.07	0.21	-0.16	1.00														
발의의원수	0.01	-0.06	0.09	0.01	0.00	-0.01	0.08	0.00	-0.08	-0.03	-0.04	1.00													
대통령지지도	-0.03	0.17	0.04	-0.03	0.01	-0.06	0.03	-0.04	-0.05	-0.01	-0.02	0.05	1.00												
대통령아젠다	0.04	-0.04	0.14	0.05	0.02	-0.07	-0.01	-0.05	-0.02	-0.08	0.13	0.10	-0.04	1.00											
집권연차	0.30	0.41	-0.01	-0.04	0.01	-0.13	0.11	-0.06	0.16	-0.19	0.25	-0.06	-0.14	-0.08	1.00										
처리회기	-0.31	-0.20	-0.08	0.08	-0.11	0.20	-0.13	0.09	-0.01	0.23	-0.24	-0.01	-0.12	-0.08	-0.47	1.00									
예산소요	0.42	-0.03	0.12	-0.06	-0.04	-0.07	0.04	-0.05	0.17	-0.05	0.30	0.11	-0.05	0.02	0.17	-0.20	1.00								
개정안·제정안	-0.28	-0.07	-0.11	0.04	0.01	0.02	-0.06	-0.04	-0.12	0.02	-0.16	-0.21	0.03	-0.06	-0.13	0.19	-0.47	1.00							
상임위정당	-0.20	-0.18	-0.02	0.01	0.08	0.20	0.02	-0.01	-0.22	0.10	-0.21	0.07	-0.07	0.01	-0.32	0.14	-0.13	0.07	1.00						
검토보고서	-0.04	-0.10	-0.10	0.01	0.02	0.07	-0.04	-0.02	0.08	0.05	0.05	0.01	-0.05	0.02	0.01	-0.04	-0.02	0.05	0.03	1.00					
검토보고서	0.35	0.08	0.15	-0.04	-0.02	-0.08	0.10	-0.04	0.07	-0.06	0.26	0.20	0.05	0.08	0.13	-0.22	0.38	-0.47	-0.05	-0.12	1.00				
관련위원회	0.16	0.03	0.08	-0.03	0.05	-0.02	0.01	0.05	0.01	-0.02	0.09	0.08	0.00	0.16	0.04	-0.08	0.24	-0.38	-0.03	-0.06	0.28	1.00			
무더기입법	-0.29	-0.16	-0.12	0.10	0.02	0.19	-0.02	0.07	-0.12	0.13	-0.28	0.02	-0.02	-0.01	-0.39	0.18	-0.33	0.14	0.27	0.07	-0.19	-0.08	1.00		
선거실시	0.12	0.03	-0.05	-0.03	-0.01	0.02	0.03	-0.04	0.03	-0.04	0.12	-0.06	-0.01	-0.11	0.37	-0.20	0.05	-0.03	-0.11	0.04	0.10	-0.01	0.00	1.00	
날치기입법	-0.09	-0.09	0.11	-0.06	0.06	-0.03	0.04	-0.04	-0.06	-0.02	0.00	0.35	0.01	0.10	-0.06	0.07	-0.04	0.00	0.15	0.01	0.06	0.08	0.05	0.02	1.00

* p-value가 0.05이하인 셀은 색으로 표시함

<부록 2. 정부제출법안 상관계수표>

	총소요 일수	상임 위원장 정당	관련 위원회	대통령 아젠다	예산 소요	개정안 제정안	처리 회기	검토보 고서	검토 보고서 분량	대통령 지지도	무더기 입법	선거 실시	날치기 입법	집권 연차
총소요일수	1.00													
상임위원장정당	0.02	1.00												
관련위원회 수	-0.01	-0.11	1.00											
대통령아젠다	0.07	-0.04	0.00	1.00										
예산소요	-0.04	-0.05	0.17	0.16	1.00									
개정안·제정안	0.05	0.05	-0.20	0.03	-0.24	1.00								
처리회기	0.03	-0.07	0.09	-0.01	0.04	-0.06	1.00							
검토보고서	-0.19	0.02	0.12	-0.09	-0.03	-0.03	-0.08	1.00						
검토보고서분량	0.12	-0.07	0.15	0.20	0.40	-0.31	-0.02	-0.22	1.00					
대통령지지도	0.09	-0.04	-0.01	-0.13	-0.06	0.08	-0.08	0.07	-0.05	1.00				
무더기입법	-0.05	0.03	-0.05	0.15	0.04	-0.04	-0.16	-0.01	0.02	-0.09	1.00			
선거실시	0.05	-0.07	-0.02	-0.16	-0.11	-0.02	-0.16	0.06	-0.09	0.23	0.11	1.00		
날치기입법	0.25	-0.03	0.09	0.18	0.17	-0.01	0.24	-0.13	0.13	0.02	0.10	-0.06	1.00	
집권연차	0.49	0.03	-0.03	-0.11	-0.06	0.09	-0.28	0.01	0.04	0.10	-0.13	0.23	0.04	1.00

* p-value가 0.05이하인 셀은 색으로 표시함

Abstract

A Study on Factors Affecting the National Assembly passed legislation

-Around the time of passing legislation

Kim, Min Kyung
The Graduate School of Public Administration
Master of Public Policy
Seoul National University

This study aims to examine the influencing factors for passing a bill in the National Assembly centered on the time it takes to pass the bill. At this point where the National Assembly is adding its importance as the 'chapter of a policy decision', by examining the time it takes to pass the bill proposed by the assemblymen and the government submitted bill that have passed the 18th National Assembly, it will be able to show whether the policies contained in each legislation was precisely drawn. The contents of this study will analyze the bill proposed by the assemblymen and the government submitted bill in each with a different model. In each model, it will examine by categorizing the various influencing factors that affect the passing of a bill to determine

which factors have a greater influence.

According to the analysis results, it was able to determine that both bill proposed by the assemblymen and the government submitted bill were influenced by a variety of factors. The fact that the passing of a bill is being pluralistically affected means that our National Assembly is moving away from being significantly influenced by the previous special legislative environment and that it is strengthening the capacities of the National Assembly by reflecting the various interests of the society and adjusting the conflicts, etc.

In this study, the results of these analyses were interpreted as follows. For the bill proposed by the assemblymen, it was able to identify that the professionalism was raised as the most important characteristics of the factors for a proposer. This was reconfirmed through the matching variables of the standing committee with the proposed bill and the standing committee belonging to a proposer. It can be interpreted that the professionalism of an assemblymen is combined with the institutional factors called the standing committee to form the legislation within the large framework called the National Assembly. It looks as the National Assembly is forming a stable legislative system rather than being swayed by the surrounding environment. This can also be identified by looking at the legislative support agencies that strengthens their capability through the expansion of internal human resource element in the National Assembly.

However we still cannot ignore the environmental factors that appear due to the distinctive factors in our National Assembly law. The National Assembly that consists of representatives of the people can only be affected by the political environment factors

such as the Presidential approval rating which is represented by the elections or public opinions. In addition, the snatching legislation and piling legislation that appears in our unique legislation process leaves us with another challenge.

In the case of government legislation, the form of a proposer can be either the President or the government but the core is the President. It is because when the President performs the state affairs, it is practiced in the form of the government submitted bill. Based on the analysis results, in the case with the government legislation, the fact that it is being greatly influenced by the structure or institutional factors, it seems that the National Assembly is partially outside the influence of the President and the external forces. In addition, for the government submitted bill, there were a lot of contested bills containing the President's agenda. For the processing of such contested bills, when combining the institutional factors of the National Assembly law known as the implied authority of the chairman with the external environmental factors called the snatching, it was shown that the ripple effect on the state affairs was very large. Especially it should be noted that there was a lot of such case in the 18th National Assembly.

As a result, the government legislation and the assembly legislation macroscopically go through the same legislation process but for the relationship between the legislative support agencies within the National Assembly and the operation of legislation process, it was identified that a different mechanism was used. Comparative analysis of both legislation has shown that there was an improvement on the independent legislative productivity of the legislative branch and the relationship of new checks and balances between the legislative branch and the

administrative branch was forming.

Based on the analysis results of categorizing the influencing factors of passing a bill in the National Assembly, this study is expected to contribute in the following manner. In the case with the bill proposed by the assemblymen, it was shown that the professionalism such as a legal experience or the assembly experience of a proposer plays an important role so it is considered that the program which can help the assemblymen without prior experiences to understand the overall of policies and legislation should be actively progressed. This will bring a quantitative growth and qualitative improvement on the legislation of the assemblymen. In addition, when considering that the political environmental factors and the factors of bill processing affects the passing of legislation, we must come up with the rationalizing measures for the operation of the National Assembly that can bring out the smooth communication and consensus, and a mechanism for managing the political conflict and negotiation should be derived to make the precise legislation.

Since this study was limited to the bills that have passed the 18th National Assembly, this study results can have a flaw in external validity so it is difficult to be generalized. Nevertheless, it is expected to be the guidance for the research in finding the influencing factors of the future legislation process. At the current level, I hope that it can be reborn as a representative institution harmonized with democracy and legislation efficiency by utilizing the influencing factors of government legislation and assemblymen legislation into the operation of the National Assembly, and through a continuous study, I will try to propose the theory on the legislation process that is public.

Keywords: bill proposed by the assemblymen, government submitted bill, required time to pass a legislative bill, legislative support agencies, legislative productivity

Student Number : 2008-22274